



Stockholms
universitet

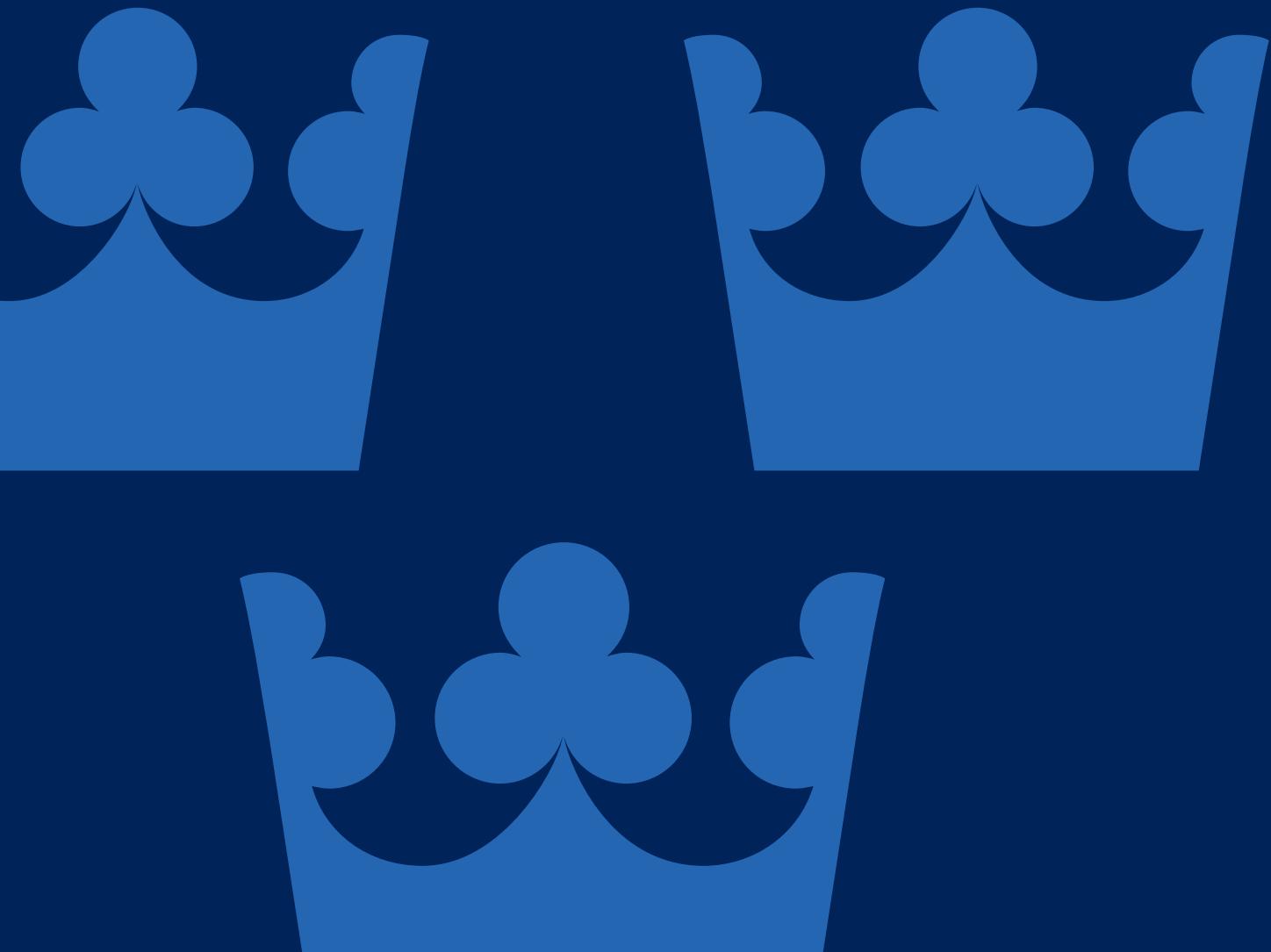
Företagsekonomiska institutionen

Akademien för ekonomistyrning i staten
Rapport 2017:3

Informationens värde och digitalisering ur ett strategiskt styrningsperspektiv

– en förstudie inom Trafikverket

Karin Axelsson



AKADEMIN FÖR EKONOMISTYRNING I STATEN 2017:3

Informationens värde och digitalisering ur ett styrningsperspektiv

– en förstudie inom Trafikverket

Karin Axelsson

Informationens värde och digitalisering ur ett styrningsperspektiv

– en förstudie inom Trafikverket

Karin Axelsson

©Karin Axelsson, Stockholms universitet 2017
ISBN 978-91-981634-7-6

Tryckeri: AJ E-Print AB, Stockholm
Distributör: Akademien för ekonomistyrning i staten,
Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet

FÖRORD

Akademin för ekonomistyrning i staten (AES) är en mötesplats för forskning, studier och dialog om styrning i statliga miljöer. AES består av representanter från olika myndigheter som tillsammans med forskare vid Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet arbetar för att initiera, skapa och förmedla kunskap om styrning i staten.

AES övergripande syfte är att undersöka hur styrning fungerar i statliga myndigheter. Inom AES utvecklas teorier, modeller och begrepp så att de kan användas i statliga miljöer där politiskt ställda mål ska uppnås och de tre grundläggande värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet får genomslag i hela förvaltningen.

AES riktar ett stort tack till Trafikverket som genom ekonomiskt stöd gjort denna studie möjlig. Vi tackar alla de personer som medverkat i studien och riktar ett speciellt tack till vår kontaktperson inom Trafikverket, Daniel Bergström.

Studien har genomförts av Karin Axelsson, fil.dr.

Stockholm i november 2017

God läsning önskar Akademin för ekonomistyrning i staten

Maria Mårtensson, professor

Eva Wittbom, ekon.dr

SAMMANFATTNING

Information definieras i Trafikverkets IT-strategi och strategi för digitalisering som en tillgång och resurs, vilken skapas som ett resultat av de processer som drivs i Trafikverket, och ses som bevis på deras verksamhet. I samband med digitalisering, införandet av Building Information Modelling (BIM), öppna data samt informationshantering i Trafikverkets processer och e-tjänster förändras förutsättningar för informationshantering. Det behövs både nya strategiska angreppssätt för att bedöma informationens värde och modeller för att göra urval för bevarande och tillgängliggörande. Denna förstudie fokuserar på styrningsfrågor relaterade till informationens betydelse i Trafikverkets beställar- och samhällsutvecklaroll. Förutom att bidra med kunskap utifrån ovan perspektiv identifieras relevanta frågor för fördjupade studier.

Denna explorativa, empirinära, kvalitativa förstudie bygger på läsning av dokument och intervjuer med chefer, förvaltare och strateger inom IT, informationshantering och styrning. Utifrån förstudiens syfte har intervjuerna guidats av fyra tematiska frågeställningar om digitalisering och digitaliseringstrategi, styrning av digital information ur ett ekonomiskt perspektiv, informationens ekonomiska värde samt lednings- och medarbetarprocesser och informationens tillgänglighet. Med utgångspunkt i ovanstående samt insikten om att dagens samhällsutmaningar och att Trafikverkets uppdrag och verksamhetsidé som samhällsutvecklare inte kan lösas på egen hand, har den teoretiska referensramen inkluderat forskning om strategi och strategerande samt om samverkan och samproduktion.

Förstudiens resultat pekar på sex spänningar relaterat till information och informationens värde vilka kan hindra och motverka kapaciteten i Trafikverkets lednings- och styrningsprocesser. Dessa ska inte tolkas som ett val mellan ”antingen eller” utan pekar på olika utmaningar där man rör sig inom ett spänningsfält. Dessa sex spänningar är:

- Informationens värde – definierat som ett belopp eller i betydelsen nytta och relevans.

Bland informanterna är det tydligt att information är viktigt och kanske till och med är det enda Trafikverket de facto arbetar med idag. Samtidigt finns det ett ointresse för, och en osäkerhet i, vad man ska göra med ett faktiskt belopp. Behovet av att ändå räkna fram det uppfattas bero på att pengarna styr.

- Intern legitimitet (och medvetenhet) kontra ifrågasättande (och omedvetenhet).

Informanterna uppfattar inte att synen på information som en resurs och tillgång i Trafikverket är förankrad. De upplever att information behandlas styvmoderligt, har låg prioritet, är ifrågasatt samt ses som administration och en kostnad.

- Tillgänglighet kontra säkerhet.

Det finns krav och förväntan, internt och externt, på att information ska göras tillgänglig för att man ska bli mer transparent, öppen och innovativ, bidra till kund- och samhällsnytta samt till affärsmöjligheter på marknaden. Samtidigt finns det en intern osäkerhet kopplat till säkerhetsfrågan, vilket sprider en otrygghet om vem som bestämmer vad och hur information ska göras tillgänglig. Detta försvårar samhällsutvecklarrollen och möjligheterna att agera framåtsyftande.

- Förvaltning kontra innovation (internt och externt).

I en modern myndighet finns en spänning i att som statstjänstemän anta en funktion och roll som är likabehandlande, transparent, demokratisk och objektiv samtidigt som man ska ha ett mer affärsinriktat, innovativt arbetssätt där man ska vara en katalysator för marknaden.

- Strategin för digitalisering i teori och praktik.

Strategin finns som dokument. Men hur den lever och utvecklas bland medarbetare är inte helt tydligt. Det finns bland informanterna ett stort intresse för strategin, men samtidigt en osäkerhet om definitioner, strategins användning och tillämpning. Det uttrycks önskemål om att ytterligare få diskutera och involveras i genomförandet, för att öka den interna förankringen och förståelsen.

- Inifrån-och-ut-praktik kontra verksamhetsidén om samverkan.

I Trafikverkets verksamhetsidé uttrycks tydligt att man är samhällsutvecklare som, för att kunna sköta sitt uppdrag, ska utföra det i samverkan med andra aktörer.

Trots detta upplever informanterna ett starkt ”inifrån-och-ut-perspektiv” och det saknas kunskap om samverkansmodeller och informationens betydelse i relation till detta.

Dessa sex spänningar ger underlag för relevanta utvecklings- och forskningsområden som bör studeras för att öka kapaciteten i styrnings- och ledningsprocesserna relaterat till information och informationshantering.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Inledning	1
Genomförande	2
Strategerande och strategiarbete i praktiken	3
Trafikverkets styrning genom strategier – regeringens inriktning, IT-strategi och strategi för digitalisering	7
Regeringen uppmanar till digitalisering	8
Trafikverkets styrning – strategiska utmaningar, strategikarta och strategier	9
Trafikverkets IT-strategi	10
En strategi för digitalisering	12
Praktikens förståelse	16
Övergripande tankar kring digitalisering och digitaliseringstrategin	16
Styrning av digital information ur ett ekonomiskt perspektiv	20
Informationens ekonomiska värde	24
Lednings- och medarbetarprocesser och informations tillgänglighet	28
Diskussion och slutsatser	33
Referenser	44

Inledning

Förstudien *Informationens värde och digitalisering ur ett styrningsperspektiv – en förstudie inom Trafikverket* (Trafikverket 2017) har genomförts inom ramen för ett tvärvetenskapligt samarbete mellan Akademin för ekonomistyrning i staten (AES) vid Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet, Mittuniversitetet och RISE Viktoria. Intressenter inom Trafikverket finns enligt överenskommelsen mellan Trafikverket och AES inom följande områden: dokument och ärendehantering, IT, Building Information Modelling (BIM)/ byggnadsinformationsmodellering, ekonomi och styrning samt Business Intelligence (BI)/beslutsstödsystem.

AES fokuserar sin forskning på styrnings- och ledningsfrågor inom statliga myndigheter. Syftet med denna förstudie är att identifiera relevanta frågor gällande Trafikverkets styrning av digital information ur ett ekonomiskt perspektiv med beaktande av informationens värde. Trafikverkets styrning sker genom en fastställd vision och verksamhetsidé samt genom formulerade strategier. För denna förstudie har Trafikverkets IT-strategi (Trafikverket 2013) och strategi för digitalisering (Trafikverket 2015a) särskild relevans. Fokus för förstudien ligger på att identifiera utmaningar som kan möjliggöra eller skapa hinder i dessa strategiska styr- och ledningsprocesser.

Information definieras i Trafikverkets IT-strategi (Trafikverket 2013) och strategi för digitalisering (Trafikverket 2015a) som en tillgång. Information skapas som ett resultat av de processer som drivs i Trafikverket och ses som bevis på deras verksamhet. Som bevis och tillgång utgör informationen en resurs som ska användas för att förvalta Trafikverkets anläggningar samt övriga tillgångar under lång tid. Det står vidare i uppdraget att det emellertid är svårt att idag sätta ett ekonomiskt värde på informationen. Utifrån de förändrade förutsättningar för informationshantering som växer fram i samband med digitaliseringen, införandet av BIM, öppna data, informationshantering i Trafikverkets processer och e-tjänster beskriver Trafikverket (i uppdraget som föreligger denna förstudie) att det behövs dels nya strategiska angreppssätt för att bedöma informationens värde på både kort och lång sikt, dels

modeller för att göra urval för bevarande och tillgängliggörande. Målet för detta projekt är därför att bidra till utveckling av strategiska ansatser och modeller för värdering av information, liksom en ökad kunskap om den digitala informationens värde hos en modern myndighet.

Förstudiens disposition ser ut på följande sätt: efter en beskrivning av studiens genomförande följer en översiktig genomgång av forskning om strategi och strategerande och dess koppling till samverkan med externa aktörer. Sedan kommer ett avsnitt som behandlar Trafikverkets styrning genom strategier, från regeringens inriktning till Trafikverkets formulerade IT-strategi och strategi för digitalisering. I nästkommande avsnitt redovisas praktikens förståelse av innehållet i förstudiens syfte, nedbrutet i fyra delar. Därefter följer en diskussion och slutsatser paketerade i sex interrelaterade spänningar (tillika utmaningar) vilka i relation till syftet riskerar att hindra eller motverka kapaciteten i Trafikverkets styrnings- och ledningsprocesser. Avslutningsvis föreslås fortsatt forskning, baserat på frågor som väckts i förstudien.

Genomförande

I denna förstudie fokuserar forskningen på frågor relaterade till styrnings- och ledningsprocesser, i enlighet med överenskommelsen om Stockholms universitets fokus i den tredelade förstudien. Forskningen har haft en explorativ ansats, och grundar sig på en kvalitativ empirinära studie bestående av åtta intervjuer med chefer, förvaltare och strateger inom IT, informationshantering och styrning samt läsning av dokumentation. Intervjuerna har genomförts under perioden 2017-05-18–2017-09-05. Fem intervjuer har genomförts vid personliga möten på Trafikverket i Borlänge och tre via Skype och telefon. Intervjuerna har varit mellan 50 minuter och 90 minuter långa, de har spelats in digitalt med deltagarnas godkännande och har sedan transkriberats.

I linje med syftet för denna studie har intervjuerna varit inriktade på fyra delar: (i) övergripande tankar kring digitalisering och digitaliseringstrategin, (ii) styrning av digital information ur ett ekonomiskt perspektiv, (iii) informationens ekonomiska värde samt (iv) lednings- och medarbetarprocesser och informationens tillgänglighet.

Förstudien är därmed framförallt inriktad på praktikens, dvs. Trafikverkets egna medarbetares, uppfattningar om ovanstående.

Författaren har även deltagit vid Trafikverkets heldagsseminarium om digitalisering den 18 maj 2017, vilket gett en inblick i pågående och avslutad forskning inom Trafikverkets FoI-portfölj 6, *Trafikverket – en modern myndighet*. Här hade författaren möjlighet att lyssna till både externa forskare och olika medarbetare vid Trafikverket och få deras syn på detta fält, vilket gav en initial kännedom om nuläge och deras önskade framtida läge.

Dokumentstudien har inriktats på Trafikverkets strategiska styrning av IT och digitalisering. Därutöver har en första översiktlig studie av relevant forskningslitteratur genomförts, vilken diskuterar strategerande och strategier i praktiken samt styrning och ledning genom samverkan och samproduktion.

Målet är att utifrån ett styrnings- och ledningsperspektiv bidra till diskussionen och kunskapen om nya strategiska angreppssätt för att diskutera och identifiera relevanta frågor som rör Trafikverkets styrning av digital information ur ett ekonomiskt perspektiv med beaktande av informationens värde, i ljuset av Trafikverkets beställarroll och roll som samhällsutvecklare.

Validering av resultaten har skett genom att förstudien och dess resultat har presenterats och diskuterats tillsammans med intressenter från Trafikverket vid ett seminarium på Arlanda den 6 november 2017, och därefter har rapporten färdigställts.

Strategerande och strategiarbete i praktiken

Detta avsnitt behandlar förstudiens teoretiska referensram, vilken är strategi och strategerande i praktiken och dess koppling till strategiarbete i samverkan.

I den klassiska litteraturen om strategisk ledning och styrning (på engelska Strategic Management) förekommer två huvudsakliga perspektiv. Ett perspektiv är fokuserat på vilken typ av strategi organisationer använder, och det andra är inriktat på

strategiformulering och implementeringsprocessen (Whittington 2007). När det kommer till studier av strategisk ledning och styrning inom offentlig verksamhet finns det en tradition att utgå från det sistnämnda perspektivet, dvs. en processuell syn på strategiskt arbete (Höglund 2015). I likhet med generell strategiforskning (se exempelvis Mintzberg & Waters 1985; Mintzberg 1994; Mintzberg et al. 1998; Pettigrew 1985) har man dock valt att studera processer av förändringar i strategiska beteendemönster, t.ex. hur den strategiska planen växer fram och formuleras av ledningen och hur organisationen implementerar strategiska planer och följer upp dem (Höglund 2015). En sådan processuell syn tenderar dock att fokusera på organisationers beteenden, vilket har lett till att det som människor gör i praktiken mer eller mindre har exkluderats i traditionell forskning om strategisk ledning och styrning (Jarzabkowski et al. 2007).

I och med att forskare under 1970-talet började intressera sig för hur strategier tas fram i organisationer fick strategiforskningen också ett tydligare organisationsfokus (Hedman & Kalling 2002). Alltmer uppmärksamhet har ägnats åt människors agerande och dess konsekvenser för utvecklingen av strategi i en organisation (Johnson et al. 2003). Detta har i sin tur bidragit till att även kvalitativa mindre fallstudier om strategiutveckling har uppmärksammats som betydelsefulla för att förstå strategi. Kortfattat handlar det då om att studera strategiska processer – hur strategin växer fram och kommer till, vem som utformar den samt hur och när detta sker.

I samband med det nya intresset för strategi och organisation har det med tiden vuxit fram en mer aktivitetsbaserad processuell syn på strategi och strategerande, där forskare (se t.ex. Johnson et al. 2003) menar att det behövs djupgående studier med ett mikrostrategiskt perspektiv som fokuserar på strategiarbete i praktiken. Genom att förstå strategi som något människor gör istället för något som organisationer har i sin organisation eller på marknaden växer möjligheten att definiera strategi på följande sätt:

[...] a situated, socially accomplished activity, while strategizing comprises those actions, interactions and negotiations of multiple actors and the situated practices that they draw upon in accomplishing that activity.

(Jarzabkowski et al. 2007, s. 7–8)

En sådan definition öppnar upp för studier som fokuserar på de detaljerade processerna och praktikerna som skapar strategi och strategerande i organisationer. Johnson et al. (2003) framhåller att den aktivitetsbaserade synen innehåller just förståelsen för värdet av de mikroaktiviteter som ledning, chefer och medarbetare utför i organisationer när det kommer till strategiarbete. Detta gör det möjligt att gå in i organisationer och studera deras strategier, processer och aktiviteter kopplat till strategiskt arbete och undersöka vad som görs och av vem.

Jarzabkowski (se t.ex. 2003; 2005; 2011) är en av de mest framstående forskarna som anammar en process- och aktivitetssyn på strategi där studier genomförs på mikronivå och där praktikers strategerande i praktiken lyfts fram. Jarzabkowski (2003) utgår från att strategipraktiker innehåller interaktion och tolkningar, ur vilka strategiska aktiviteter i en organisation växer fram i en process över tid. Att studera strategi i praktiken innebär med andra ord att studera vilka återkommande tolkningar och interaktioner som görs i det strategiska arbetet av olika praktiker, vilket i sin tur innebär att inte bara ledningens, utan även linjechefernas och medarbetarnas strategiska arbete är relevant att studera. Detta för att få en förståelse för hur strategier omsätts och förstås i praktiken.

I enlighet med Jarzabkowski och Fenton (2006, s. 632) antar vi i denna rapport en processuell syn på strategi och strategering som inriktar sig på vad människor gör med strategi i praktiken. Strategering definieras således på följande sätt:

Aktiviteter för planering, resursfördelning och kontroll genom vilka strategier förverkligas.

I studien breddar sig denna definition till att även inkludera hur strategier tolkas och omformuleras i praktiken.

Att studera strategering innebär sammanfattningsvis en aktivitetsbaserad syn på strategi som fokuserar på de specifika processer och tekniker som utgör organisationens dagliga verksamhet. Detta förutsätter en god förståelse för en mängd mikroaktiviteter som utgör strategi och strategering, inte bara bland högt uppsatta chefer utan även bland linjechefer och medarbetare.

Dessa typer av studier studerar organisationer samt deras strategier och processer för att undersöka vad som faktiskt utförs och av vem.

(Johnson et al. 2003, s. 5)

I dagens samhälle finns en förväntan på att myndigheter ska skapa informations- och erfarenhetsutbyten med andra aktörer och att de gemensamt med andra ska agera för att lösa komplexa samhällsutmaningar. Det gör att man behöver utveckla och underhålla olika former av samverkan, och att strategier och strategiarbete inte enbart blir en intern angelägenhet. Detta innebär i förlängningen att implementeringen av strategier inbegriper olika former av privatoffentliga partnerskap (Mörth & Sahlin-Andersson 2006) och samverkan, samskapande eller samproduktion (Mc Dougall 2012). Holmgren Caicedo et al. (2013) menar att det saknas forskning och kunskap om hur dessa nya samverkansformer – dvs. när myndigheter uttrycker i sina verksamhetsidéer och strategier att de på olika sätt ska interagera med externa parter – ska organiseras och styras i praktiken när det gäller planering, genomförande och utvärdering av samarbetet. Samverkan betyder ofta att olika verksamheter, målbilder, mät- och styrsystem och juridiska realiteter ska mötas och hitta ett sätt att samspela, vilket kan skapa hinder i samarbetet.

I relation till detta går det att se en utveckling hos myndigheter, både genom myndighetsuppdrag och självpåtagna uppgifter och roller, att man inte längre endast ska sköta sin förvaltande myndighetsroll utan även fylla andra funktioner. Detta skulle kunna bero på något som Osborne (2010) beskriver, nämligen att offentliga verksamheter idag känner en press att öka sin effektivitet, ge mer värde för pengarna och vara innovativa och entreprenöriella. Enligt Rosenberg Hansen (2011) och Weiss (2016) leder detta till att offentliga verksamheter söker efter idéer och lösningar från den privata sektorn. Genom åren har man importerat och lånat flera styrnings- och utvecklingsmodeller samt begrepp som styrning (se t.ex. Andrews & Van de Walle 2013; Ferlie & Ongaro 2015) och entreprenörskap (Osborne 2010; Moore 2005; Boyne & Walker 2010). Det medför att det idag inte räcker för offentligt anställa att vara trovärdiga, transparenta, bevarande och förvaltande statstjänstemän. De förväntas också vara innovativa, förändringsbenägna, marknadsmässiga och agila. Morales, Gendron och Guénin-Paracini (2014) beskriver detta som en pågående tredje våg av

nyliberalistisk styrning. Staten och statliga myndigheter genomgår därmed en transformation mot nya uppgifter – att vara innovativa, samhällsutvecklade och pådrivande – samtidigt som de behöver finna nya arbetssätt i samarbete med andra aktörer.

Detta nya arbetssätt, som går ut på att styra och organisera verksamhet i och genom samverkan, riskerar samtidigt att skapa ytterligare så kallad styrtränsel (Björk 2013). Strategier som skapas eller är planerade att implementeras i samverkan utvecklas inte i ett organisatoriskt vakuum (Berlin et al. 2016). Enligt Berlin et al. (2016) förekommer redan konkurrens i stora organisationer mellan de olika idésystemen för styrning, den hierarkiska förvaltningsstyrningen och den mer marknadsmässiga resultatsstyrningen med självstyrande, konkurrerande enheter. De nyare inslagen med fokus på samarbete och samverkan såväl internt som externt förenklar inte styrningen, utan ställer nya krav och skapar förväntningar som behöver genomlysas. Precis som Löfström (2010; 2013) uttrycker, har även samverkan ett pris. Det krävs tid och resurser för att samarbeta över gränser och att konstruera dessa gränser, och man behöver ha överblick och ett helhetsperspektiv.

Trafikverkets styrning genom strategier – regeringens inriktning, IT-strategi och strategi för digitalisering

Trafikverket har formulerat följande vision: ”Alla kommer fram smidigt, grönt och tryggt” (Trafikverket 2016b). De har även konkretiserat en verksamhetsidé som lyder:

Vi är samhällsutvecklare som varje dag utvecklar och förvaltar smart infrastruktur. Vi gör det i samverkan med andra aktörer för att underlätta livet i hela Sverige.

(Trafikverket 2016b)

På så vis markerar Trafikverket att myndigheten har en förvaltande roll samtidigt som den är en utvecklare och skapare av nya saker. Detta arbete ska utföras i samarbete och samverkan med externa parter. I arbetet ska medarbetarna vägledas av Trafikverkets värderingar, vilka är att vara pålitliga, engagerade och modiga.

Regeringen uppmanar till digitalisering

Sveriges regering har uttryckt följande mål för Sveriges digitalisering:

Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter. Digitaliseringen är en av de faktorer som skapar störst förändring i dagens samhälle och den påverkar alla delar av samhället. Alla ska ges möjlighet att ta del av digitaliseringen och de fördelar den för med sig. Regeringen arbetar för att digitaliseringen ska bidra till en hållbar tillväxt, sysselsättning och ett socialt sammanhållet samhälle.

(Regeringskansliet 2017a)

Utvecklingen av Trafikverkets arbete med IT och digitalisering kan ses mot bakgrund av regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning (Regeringskansliet 2012). I denna betonas att svenska myndigheter historiskt sett förvisso har varit bra på att utveckla olika e-tjänster, appar m.m., men att statsförvaltningen behöver bygga en ännu mer öppen, enkel och innovativ verksamhet om den ska kunna hänga med i sin tid och fortsätta vara modern och kundvänlig. I texten påtalas även vikten av att inte utveckla saker i stuprör i de olika myndigheterna utan att samverka i högre utsträckning. Den nya innovativa statsförvaltningen ska riva hinder för samverkan, exempelvis i olika regelverk som finns i dagens system, och höja innovationstakten i myndigheter. Utvecklingen ska dessutom ske i dialog med medborgare och företagare, dvs. med dem som ska ha nytta och glädje av tjänsteutbudet.

Ekonomistyrningsverket (ESV) har genomfört en uppföljning av IT- och digitaliseringssläget i det offentliga Sverige (ESV 2017). Detta ingår i ESV:s regeringsuppdrag att ge stöd till regeringens satsning på e-förvaltning samt följa hur myndigheterna använder IT och tillvaratar digitaliseringens möjligheter. I sin rapportering av uppdraget konstaterar ESV att digitaliseringen går långsamt. Som exempel på anledningar nämns både svårigheter med finansiering av arbetet och styrningsproblematik. Ekonomistyrningsverket betonar att myndigheter måste stärka både ledarskap och kompetens för att digitaliseringsmöjligheter ska kunna tas tillvara. Organisationer måste också ha förmåga och förutsättningar att driva förändringar genom att påverka kultur och invanda arbetssätt.

Trafikverkets styrning – strategiska utmaningar, strategikarta och strategier

När Trafikverket bildades den 1 april 2010 (Trafikverket 2016c) formulerades den strategiska inriktningen bestående av sex strategiska utmaningar. Inom ramen för dessa utmaningar har man angett mål och strategier. I verksamhetsplanen 2012–2014 (Trafikverket 2011) står att dessa utmaningar, vilka gäller för åren 2012–2021, var följande: ett energieffektivt transportsystem, väl fungerande resor och transporter i storstad, effektiva transportkedjor för näringslivet, robust och tillförlitlig infrastruktur, mer nytta för pengarna samt Trafikverket – en modern myndighet.

Enligt Trafikverkets interna dokument (Trafikverket 2016a) visade egna utvärderingar av styrningen att denna strategiska inriktning kantats av utmaningar. Den har upplevts krånglig och otydlig och har dessutom expanderat med tiden allteftersom fler dokument har tillkommit. Efter en översyn togs en ny inriktning fram som beslutades av Trafikverkets ledning i juni 2016. Den uttrycks i en *strategikarta* som visar prioriterade förbättringar. Strategikartan är ett ledningsverktyg som ska skapa förutsättningar för en tydligare och mer ändamålsenlig styrning. Dess strategiska målsättningar är *grupperade efter Trafikverkets fyra huvuduppgifter*: planera, vidmakthålla, möjliggöra och bygga. Inom uppgifterna har man i sin tur identifierat totalt 15 så kallade *strategiska målsättningar*, vilka ska visa ett önskat (framtida) tillstånd, som ska uppnås genom förbättringsarbetet. De fyra huvuduppgifterna stöds i sin tur av *ett horisontellt tema* som är inriktat på att Trafikverket ska bli effektivt och modernt.

Inom det horisontella temat betonas sex delar: (i) ett starkt fokus på omvärlden, där kopplingar finns till kund- och samhällsnytta, forskning och innovation, (ii) en ökad användning av teknik, där man lyfter vikten av digitalisering och ny teknik och de möjligheter detta ger, (iii) ett starkt säkerhetstänkande, där Trafikverket vill uppnå en kultur och ett arbetssätt som stöder säkerhet i alla avseenden, och där alla tar ansvar för säkerhetsfrågorna i vardagen, (iv) säkrad tillgång till rätt kompetens, (v) utvecklad värderingsbaserad kultur samt (vi) vidareutvecklat ledar- och medarbetarskap.

Trafikverket har även flera strategier för olika områden, för vilka det under 2017 pågår en översyn. Enligt myndighetens interna dokument (Trafikverket 2010) finns det behov av strategier på olika nivåer i Trafikverket – från övergripande nivå till mer processspecifika nivåer. Exempel på detta är behovet av en strategi för digitalisering (Trafikverksnivå) och en strategi för materialförsörjning (processnivå).

I denna rapports sammanhang är två av Trafikverkets strategier av särskilt intresse, dels en IT-strategi och dels en strategi för digitalisering. Dessa har bärning på varandra, men enligt empirin i denna förstudie finns det inte någon uttalad inneboende hierarki mellan dem. De två strategierna ligger organatoriskt på två olika delar i verksamheten. En informant från Trafikverket menar att det beror på att man vid utvecklandet av strategin för digitalisering inte ville att den enbart skulle uppfattas som en IT-fråga:

Ska vi få fart på digitalisering så ska vi inte behålla den som en fråga in i IT-organisationen, utan vi borde flytta den till strategisk utveckling. [...] Just för att få till att digitalisering är en fråga för hela organisationen.

Nedan sammanfattas de två strategierna.

Trafikverkets IT-strategi

Mot bakgrund av Trafikverkets sex formulerade strategiska utmaningar och det faktum att de ska agera i en ständigt föränderlig värld fastställde myndigheten 2013 en IT-strategi (Trafikverket 2013) som beskriver hur Trafikverket ska använda IT i sin verksamhet.

Trafikverkets IT-struktur och IT-lösningar var vid denna tid till stora delar ett arv från före detta Banverket och Vägverket. Strukturen och lösningarna hade därför växt fram under olika förutsättningar och med olika kravspecifikationer. IT-strategin fastslår därför att det finns en förväntan om och potential för att genom samordning och strukturering skapa mer effektiva, robusta, säkra och tillgängliga system och arbetssätt.

Syftet med strategin är inte att definiera hur Trafikverket ska lösa saker tekniskt, utan att peka ut en riktning för vad IT kan möjliggöra. Det kan handla om tjänster till

allmänheten, mer högkvalitativ trafikinformation, högre kvalitet på informationen om anläggningen, ökad personlig produktivitet och bättre samarbete och samverkan internt och externt.

I strategin framhålls att IT används i hela Trafikverket och spelar roll för både intern och extern tillgänglighet och kvalitet. En väl fungerande informationshantering är en viktig del av att vara en framgångsrik myndighet. Texten lyfter fram tre möjligheter i omvärlden som är kopplade till IT. I en av dessa, ”IT i transportsektorn”, ska Trafikverket ligga i framkant. I en annan, benämnd ”IT – allmänt”, ska Trafikverket istället ligga i framkantens bakkant. Den tredje kallas ”IT i myndighetssektorn” och handlar om att Trafikverket ska vara en modern myndighet.

I strategin anges åtta mål med utgångspunkt i de sex ovan nämnda strategiska utmaningarna. De betonar bland annat att verksamhet och leveranser ska förbättras kontinuerligt, att information ska återanvändas och tillgängligheten förbättras samt att IT-lösningarna ska stärka samarbetet internt och externt. IT ska även stödja arbetet med att begränsa miljöpåverkan samt skapa en flexibel IT-arbetsplats. Därefter följer *fem strategier* som detaljerar hur Trafikverket ska uppnå målen för IT (Trafikverket 2013).

- (1) Strategi för styrning av IT i Trafikverket, vilken betonar styrning, tydlig ansvarsfördelning, ordning och reda, effektivitet samtidigt som flexibilitet, möjlighet till innovation och verksamhetsnytta.
- (2) Strategi för koncernarkitektur, som behandlar hur verksamheten (arbetsprocesser) och IT-landskapet hänger ihop på ett övergripande plan genom att beskriva nuläge och ett framtida önskat läge. Här betonas även att information är en av Trafikverkets viktigaste tillgångar och ska hanteras som sådan för att skapa bättre beslutsunderlag och säkra Trafikverkets uppgift som informationsförsörjare.
- (3) Strategi för leverans av IT, som beskriver att Trafikverket ska ha en tydlig IT-leverans där tjänster, kostnader och leveransnivåer är förståeliga och där problem kan hanteras proaktivt.

- (4) Strategi för sourcing och styrning av leverantörer, med syfte att få balans mellan interna och externa IT-leveranser med fokus på långsiktig stabilitet samt att säkra tillgång på kritisk kompetens över tid.
- (5) Strategi för IT-kompetensförsörjning, där man främst lyfter ett fokus på att säkerställa att det finns interna resurser som kan ha styrande och ledande roller i IT-relaterad verksamhet.

I en bilaga definieras sedan vad man benämner *principer* för IT, där man under respektive strategirubrik beskriver hur Trafikverket ska agera för att nå de respektive mål som satts upp.

En strategi för digitalisering

I Trafikverkets utveckling från infrastrukturhållare till strategisk samhällsutvecklare, och i dess transformation från utförare i egen regi till en beställarroll har frågor kring informationsteknologi, digitalisering och informationens betydelse och värde i verksamheten aktualiseras.

Som underlag och beslutsstöd för digitaliseringstrategin genomförde Trafikverket en förstudie under perioden november 2014 till januari 2015 (Trafikverket 2015b).

Förstudien hade sin utgångspunkt i frågan ”hur ska Trafikverket hantera möjligheter och risker i en digital värld?”, vilken relaterades till respektive sex dåvarande strategiska utmaningar (Trafikverket 2016a). Med hjälp av inspel från medarbetare i den egna verksamheten tog de fram förslag för att komma vidare i arbetet, som övergripande syftade till att öka Trafikverkets digitaliseringsmognad. Arbetet med strategin skedde därmed i samarbete med utvalda medarbetare i Trafikverket. Förutom att svara på ovan nämnda fråga var idén att ta fram en målbild för digitaliseringen, att effektivisera arbetet med digitalisering samt att stärka samordningen av digitaliseringsinitiativ och uppföljningen av Trafikverkets digitala utveckling. Redan från början fanns tanken på att samordningen av digitaliseringen kunde ge effekter i form av ökad kundnytta och rationaliserade interna processer, och samtidigt stärka

bilden av Trafikverket som en modern myndighet med en position som samhällsutvecklare.

I strategin för digitalisering (Trafikverket 2015a) fastslås att det blir allt svårare att särskilja digitalisering från andra delar av verksamheten och dess omvärld. Syftet med strategin är att den ska fungera som vägledning för hur Trafikverket ska tillvarata digitaliseringens möjligheter och hantera dess risker. Ytterligare ett syfte är att den ska stödja samordningen av olika digitaliseringssinitiativ. I dokumentet formuleras Trafikverkets övergripande mål för digitalisering:

Vi använder digitaliseringens möjligheter som en naturlig del i verksamheten för att skapa kundnytta, effektivitet och ett hållbart transportsystem.

(Trafikverket 2015a, s. 2)

När man nått detta mål ska Trafikverkets roll som samhällsutvecklare ha stärkts. För att nå det övergripande målet har man även formulerat en målbild, som i sin tur är indelad i en inriktning till år 2020 (som ska stödja pågående initiativ som kan genomföras senast 2020) och en inriktning på längre sikt (som ska stödja det digitala paradigmskiftet). Dokumentet har sin utgångspunkt i Trafikverkets dåvarande formulerade strategiska utmaningar och beskriver följande *förutsättningsskapande strategier*:

- Balansera möjligheter och utmaningar
- Öka flexibiliteten i styrningen för att nyttja innovationskraften
- Trafikverket ska vara en katalysator för marknaden
- Stärk förändringsledarskapet, kulturen och det livslånga lärandet
- Information ska ses som en tillgång

I den första strategin, att *balansera möjligheter och utmaningar*, diskuteras behovet av och förväntan på att tillgängliggöra öppna data samtidigt som man måste skydda andra data, vilket kan innebära risker. För att hantera detta, och samtidigt säkerställa att regelverk och arbetsmetoder blir relevanta och korrekta, vill Trafikverket anta en ledande roll och fördjupa samverkan med andra myndigheter och kommuner. I den andra förutsättningsskapande strategin, dvs. *öka flexibiliteten i styrningen för att nyttja innovationskraften*, påtalas behovet av att anpassa och förändra Trafikverkets

styrformer och organisation. I frågor rörande digitalisering anser sig Trafikverket behöva kunna agera snabbt, flexibelt och proaktivt. Detta ses som en utmaning då myndigheten samtidigt, för att vara stabil och grundlig, skapat många interna organisatoriska, finansiella och andra regelverk som skapar barriärer för utvecklingen. I den tredje strategin, att *Trafikverket ska vara en katalysator för marknaden*, står skrivet att digitalisering och teknikutveckling kommer att förändra myndighetens samverkans- och affärsmodeller. Genom att ta rollen som katalysator ska myndigheten få marknaden att agera, den ska skapa värdenätverk med andra aktörer och i sin beställarroll utveckla smarta lösningar för att nyttja marknadens innovationsförmåga, bl.a. via innovationsupphandlingar. Den fjärde förutsättningskapande strategin handlar om att Trafikverket ska *stärka förändringsledarskapet, kulturen och det livslånga lärandet*. Stödsystem må komma och gå, men kulturen och ledarskapet måste vara flexibelt, förlåtande, stödjande och lärande. I en framgångsrik organisation ska kultur och struktur legitimera varandra, och med tiden ska styrande procedurer och rutiner minska, i takt med att gemensamma värderingar och en gemensam kultur växer fram. Det betyder bland annat stärkt kundorientering och ett proaktivt förhållningssätt till digitalisering för att utveckla myndigheten, leverera kundnyttor och skapa ett innovativt klimat. Dessutom ska lärande ske i arbetsflödet och över organisatoriska gränser, både inom myndigheten och i gränsytor mellan akademi, näringsliv och den egna förvaltningen. Den femte strategin, *att information ska ses som en tillgång*, lyfter fram att information inom Trafikverket blir en allt viktigare resurs. Att hantera information har tidigare uppfattats som en IT-fråga, men information behöver få en status och bli en angelägenhet för alla som arbetar med verksamheten. Utan denna insikt finns inte möjligheter att utveckla digital samverkan mellan Trafikverket och dess omvärld, enligt dokumentet. Att ”få rätt fokus på frågan är en förutsättning” (Trafikverket 2015a, s. 4).

I strategin finns det sedan ett flertal steg som ska tas för att nå målbilden, som en första handlingsplan. Dessa är infogade under följande rubriker: dialog med omvärlden, planera åtgärder, utveckla infrastrukturen, styra trafik, trafikinformation och förarexamination. Inom ramen för dessa har man identifierat områden där digitaliseringen har stor påverkanspotential.

Sammanfattningsvis betonar dessa förutsättningsskapande strategier många mjuka och organisatoriska värden och önskade tillstånd. De uttrycker en ambition och inriktning för hur man vill vara, verka och agera. Detta kan uppfattas som ett förhållningssätt som Trafikverket strävar efter att uppnå bland medarbetarna i den egna organisationen. Det visar sig i uttryck om att balansera möjligheter och risk, hitta möjligheter att styra marknaden samt vara proaktiv och flexibel. I förutsättningsstrategierna beskrivs behovet av att vara en innovativ och lärande verksamhet som tillämpar ett förändringsledarskap. Delar av detta förhållningssätt kan framförallt kopplas till två av de dåvarande sex formulerade strategiska utmaningarna: mer nytta för pengarna samt Trafikverket – en modern myndighet. En utmaning i dokumentet är dock att det finns ett gap mellan beskrivningarna i förutsättningsstrategierna och de steg man vill ta. En upplevelse är att man tappat bort frågor som rör arbetet med att utvecklas i enlighet med förutsättningsstrategierna och vissa steg i detta arbete. Detta gäller exempelvis hur man skapar ett förändringsledarskap, hur man skapar värde och hur man blir en mer innovativ och lärande organisation.

Sammanfattningsvis kan nämnas att det både finns kopplingar och överlappningar mellan IT-strategin och strategin för digitalisering. Båda strategierna lyfter funktioner i myndigheten som balanserar mellan ett mer förvaltande förhållningssätt, som bygger på statsförvaltningsprinciper som att vara transparent, likabehandlande och demokratisk och ett förhållningssätt som bygger på en modern myndighet som ska vara nyttig, innovativ och mer marknadsmässig. I texterna finns inslag av begrepp och ordval som nytta, effektivitet, innovation och möjlighetskapande. Under principer för koncernarkitektur lyfter man en specifik princip (KA3) där det framhålls att information ska betraktas som en tillgång som ska hanteras precis som övriga tillgångar, dvs. anskaffas, värderas, skyddas, användas, förändras, utvecklas och avvecklas. En annan princip inom området kompetensförsörjning (KOMP1) beskriver att myndigheten ska arbeta aktivt för en kultur och struktur som stödjer ett innovativt arbetssätt. En princip (LEV 7) talar om att Trafikverkets IT ska dimensioneras efter myndighetens behov, och att extern försäljning av eventuell kapacitet skall uppvisa marknadsmässig lönsamhet och endast försäljas vid överkapacitet. Tjänster som säljs externt ska vara baserade på den interna kapacitet och kompetens som byggts upp för

intern leverans, och ska inte konkurrera med den interna leveransförmågan. Här finns möjlig en inbyggd motsättning mellan beskrivningarna i digitaliseringstrategin, enligt vilka Trafikverket ska vara en katalysator för marknaden och genom att ta rollen som katalysator få marknaden att agera, samt att myndigheten aktivt ska skapa värdenätverk med andra aktörer. Flera av informanterna är osäkra på hur dessa två strategier förhåller sig till varandra.

Att ha en inriktning som strategin för digitalisering tycker jag är viktigt. Sedan kan man fundera på hur digitaliseringstrategin står kontra IT-strategin.

Praktikens förståelse

I intervjustuationen har dialogen förts kring fyra delar som har utformats utifrån formuleringen av förstudiens syfte. Det betyder att empiribeskrivningen kommer att beskriva informanternas (praktikens) förståelse av och frågetecken kring de fyra delarna: (i) övergripande tankar om digitalisering och digitaliseringstrategin, (ii) styrning av digital information ur ett ekonomiskt perspektiv, (iii) informationens ekonomiska värde samt (iv) lednings- och medarbetarprocesser och informations tillgänglighet. Även om de redovisas under fyra separata underrubriker har de i detta sammanhang betydelse för varandra och är både komplementära och överlappande.

Övergripande tankar kring digitalisering och digitaliseringstrategin

Bland informanterna upplevs begreppet digitalisering som både aktuellt och relevant. De beskriver att digitalisering medför möjligheter för Trafikverket självt, i hur man arbetar, utvecklas och effektiviseras internt, men även för myndighetens uppdrag gentemot dess kunder/brukare och i slutänden samhället. Bilderna av vad det egentligen innebär skiftar. Som en informant uttrycker det: ”Det beror mycket på vem du pratar med”.

Tre informanter påpekar att digitalisering i princip redan är det Trafikverket gör. En av dem beskriver att man hållit på med detta i åtminstone 20 år, och hänvisar därför förmodligen, eftersom Trafikverket grundades 2010, till arbete i en tidigare del av nuvarande Trafikverket. En annan informant påtalar istället att det accelererat de senaste tre åren, att hen nu ser att Trafikverket är digitaliserat till ca 80 procent och att man redan var extremt digitaliserad då myndigheten etablerades. En tredje person är mer tveksam till om det verkligen är så att Trafikverket är så digitaliserat. Hen uttrycker istället att:

[...] digitalisering i Trafikverket är lite hype. Det är vad alla pratar om och ingen har kanske någon jättekoll.

Grovt sett kan informanterna beskrivning av meningen – och möjligheterna – med digitaliseringen grupperas utifrån olika målgrupper och syftet med digitaliseringen. Ett sätt är att dela in det i externt och internt fokus. Om målgruppen är extern handlar det om hur Trafikverket kan arbeta på nya sätt gentemot sina kunder/brukare och underleverantörer. Informanterna beskriver detta som exempelvis hantering av information, möten med samhället, utveckling av e-tjänster, elektroniska arkiv, BIM och öppna data. Någon menar att detta är en form av automatisering av Trafikverkets tjänster, att låta maskiner göra vad mänskliga tidigare gjort. Om arbetet med digitalisering istället fokuserar på interna processer och medarbetare så handlar det även om att utveckla interna arbetssätt och skapa en ny kultur inom Trafikverket som stödjer nytänkande och effektivisering.

En annan indelning skulle kunna utgå ifrån vilka slags möjligheter som ska skapas genom digitaliseringen, i mindre eller större skala. Här beskriver informanterna att det dels handlar om att göra mindre förbättringar, effektiviseringar och automatiseringar av det man redan gör. Samtidigt handlar det om att försöka komma på helt nya saker, att skapa möjligheter till innovation. Det handlar också om att utveckla saker man idag inte vet om man kommer att arbeta med, eller behöva, i framtiden. En informant beskriver digitalisering så här:

I vissa perspektiv kan man se det här som en utökad användning av IT. Men digitalisering innehåller andra aspekter, andra fenomen. Det är alltså IT-

tekniken som har kommit så långt att den nyttjas på ett sådant sätt att den förändrar affärsmodeller och samhälle i grunden.

Majoriteten av informanterna säger sig ha god kännedom om att Trafikverket som myndighet har uppdrag från regeringen att arbeta för att öka digitaliseringensgraden, och de känner till att myndigheten tagit fram en strategi för digitalisering samt en IT-strategi. Flera har deltagit i arbetet med att utveckla strategin för digitalisering eller har fått lämnat synpunkter. Kunskapen om vad som står i strategin skiftar, men flertalet menar att de har koll på huvuddragen i den. En säger så här:

[jag har] ... läst den och säkert bidragit med något, men det var ju inte igår som jag tittade i den.

Informanterna ger en bild av ett dokument som finns i bakhuvudet, men som inte är levande. Många beskriver att Trafikverket har många strategier och de flesta är osäkra på hur många det är, vilket emellanåt gör det svårnavigerat för medarbetarna. En uttrycker att hen skulle önska det fanns en enda Trafikverksstrategi. Några säger att delar av de olika strategierna ibland upplevs som motsägelsefulla. Tre av informanterna säger såhär:

Bitvis kan jag tycka att styrning/ledning inte är tillräckligt tydlig. Den är extremt osamordnad just nu. Den springer åt lite olika håll.

Jag tycker den [strategin för digitalisering] har kommit lite i skymundan, och det är synd. Det är X, han är ju general i det här och håller i den här. Men han sitter rätt själv, tolkar jag det hela, situationen med den, kring den. Den får ju det problemet att den drunknar med nitton andra strategier eller vad det nu finns i Trafikverket.

Det är nog ingen medarbetare som tittar i dem överhuvudtaget. Du har hittat någon som, just nu då, har läst några stycken.

Informanterna beskriver initialt att det inte finns någon hierarki mellan strategierna. Samtidigt framträder ett mönster när informanterna får följdfrågor, och de beskriver att strategier vid Trafikverket organisoriskt ligger samlat på samma nivå rent hierarkiskt, men att det inte alltid är så i praktiken. Det som har med pengar att göra rankas högre, och några talar om att ekonomimodellen och ekonomin styr. Ett citat får spegla denna spänning:

Såhär. Formellt inte [någon hierarki]. Men informellt, ja. Vissa döms ju som viktigare än andra. [...] jag skulle säga att affärsmodellen är superhelig. För det är pengar.

Med något undantag anser informanterna att strategin för digitalisering är viktig och har betydelse. Anledningar till det, som flera redogör för, är bland annat att den tydliggör och pekar på vikten av digitalisering och därmed informationens betydelse i sammanhanget samt att den ger en karta över prioriteringar. I svaren finns en uttryckt känsla av brådska och nödvändighet, att man på Trafikverket behöver göra medarbetare medvetna om alla möjligheter det ger, och förbereda dem på detta. Som en informant säger: ”Vi måste vara med på tåget!”

Strategin för digitalisering tillför på så vis, enligt några av informanterna, en knuff i rätt riktning. Samtidigt beskriver nästan alla vilken utmaning det är just att få med medarbetare i arbetet, både när det gäller inställning och att ta till sig innehållet och riktningen i digitaliseringstrategin. Det uttrycks som en kulturfråga och en fråga om mindset. Några säger att det inte är många medarbetare som i dagsläget förstår Trafikverkets nya beställarroll där tjänster, digitalisering, service till medborgare, nyttा och innovation står högre på agendan. En informant beskriver att ”Trafikverket är någon såhär ingenjörsgrunka. Och det är teknik och ingenjörslösningar.”

I intervjuerna framkommer det utmaningar med digitalisering som även är kopplade till information (vilket kommer att beskrivas ytterligare senare i rapporten). En utmaning är att mindset tar tid att utveckla och att ett helhetsperspektiv inte är så vanligt på Trafikverket. En annan utmaning är att för få har varit med i processen, och en kritisk röst hävdar att strategin är ”[...] litet en på-kammaren-produkt. Den känns inte jätteförankrad.”

En annan informant menar att om medarbetare får vara med och ges möjlighet att ta till sig innehållet så blir det mer viktigt för dem, samtidigt som man skapar en förståelse. Hen framhåller att medarbetare måste ges möjlighet att ta eget ansvar så att Trafikverket utvecklar sitt medarbetarskap och ledarskap, och medarbetarna blir lite mer entreprenörer i myndighetsrollen. Här finns dock en osäkerhet om hur detta arbete skulle gå till, samtidigt som det andas en vilja och ett engagemang att göra något mer:

Det här taktiska då [...] det är inte riktigt klart. [...] Hur tar vi oss dit då?
Hur gör vi transformationen? Hur utvecklar man medarbetarna och kanske tillsammans med dem?

Några beskriver att strategin för digitalisering känns framåtsyftande och att den driver på framåt. Den visar hur Trafikverket vill uppfattas i framtiden, vilket informanterna gillar. Samtidigt vill man ha mer: mer konkretisering, mer driv, mer aktion, mer framsteg i utvecklingen. Några upplever att produkten (strategin) har för stort inifrån- och-ut-perspektiv. Informanterna känner inte till att underleverantörer, användare eller brukare/kunder har involverats hittills. En informant uttrycker att det finns en risk att man ritat en processkarta utan hänsyn till vad den ska leverera.

Bland informanterna vid Trafikverket finns de som sett – och utnyttjat – möjligheter att använda strategin som ett verktyg för att nå legitimitet, skapa intresse för sina frågor och vara ett stöd för beslut. Som en informant säger:

[...] vissa frågor vi hade jobbat många år med blev liksom lyft och sett. I digitaliseringstrategin såg man att det här är förutsättningsskapande, det måste hanteras och det har ju varit en bra drivkraft för våra frågor. Och andra har förstått det också, inte bara vi har roligare, utan att andra förstår att det här är faktiskt en bra idé.

Flera som varit med i utvecklingsarbetet känner en visshet om att arbetet är på god väg, även om mycket återstår. Det finns en viss uppföljning, men den behöver, och är på väg att, utvecklas. De beskriver att uppföljningen hittills har varit oregelbunden. En informant hävdar att de behöver få in uppföljningen av strategin för digitalisering i Trafikverkets årshjul eller verksamhetsplan.

Styrning av digital information ur ett ekonomiskt perspektiv

Digitalisering är av naturliga skäl starkt förknippat med informationsstyrning och informationshantering. En del av uppdraget till förstudien beskrivs som att identifiera relevanta frågor gällande Trafikverkets styrning av digital information ur ett ekonomiskt perspektiv. En utgångspunkt var därför att diskutera vad det egentligen kan betyda för informanterna. Det visade sig, med två undantag, vara lite svårt till en början. Två personer uttryckte exempelvis att ”det var en konstig mening” och ”nu låter meningen väldigt knäpp när jag hör dig säga den”. Resonemangen lossnade dock efterhand och landade både i vad detta kan betyda, varför det skulle kunna vara viktigt

att resonera i ekonomiska termer och vad informanterna tror att Trafikverket vill, eller skulle kunna, uppnå med detta.

Vad betyder då styrning av digital information ur ett ekonomiskt perspektiv från informanternas synvinkel? En del av informanterna relaterar detta till vad de kallar nyttovärdering, vilket innebär att värdera nytta gentemot kostnad. Man ska fastställa nyttan med att samla in viss information och överväga kostnaden. När det gäller kostnadssidan uttrycker de att det handlar om vad det kostar att förvalta och bevara informationen, samt vad det kostar att inte ha den till hands och behöva ta fram den på nytt om man behöver använda samma information igen. En av informanterna för fram följande kritik:

För så som det är nu så anses vi ha en oekonomisk hantering av information där vi kastar viss information för att vi tycker det är för dyrt att förvalta. Men vi har inte vägt det mot kostnaderna att vi i så fall köper tillbaka den gång på gång i olika typer av mätningar.

Några av informanterna har varit med i tidigare utvecklingsarbete med exempelvis strategin för digitalisering, och de refererar till vad de kallar portföljstyrelsen. De beskriver att det i detta forum har diskuterats att ett bakomliggande motiv är att Trafikverket ska se information som en tillgång. På så vis har man kopplat det till frågor som rör ekonomi och styrning. De vill försöka skapa en förståelse bland medarbetarna om detta, och skapa insikt om att information kan ha olika ekonomiskt värde. Dessutom vill de försöka fastställa detta värde på något vis. En anledning är att man inom Trafikverket traditionellt ofta betonat den så kallade anläggningen som den viktigaste tillgången. Med anläggning avses till exempel en bro, en väg eller en järnväg. Några framhåller även att de uppfattar själva IT-systemen som en del av anläggningen. Mot detta ställs nu idén att det viktigaste snarare är vad som finns *i* IT-systemen. Kunskapen och informationen om vad som behövs för att exempelvis bygga och sedan förvalta en bro i 150 år, samt de beslut som fattats längs vägen, anser informanterna vara en lika viktig del av Trafikverkets anläggning. Som en informant uttryckte det – allt detta behövs för att få fram en tjänst i slutänden:

[...] informationen får en väldigt stor betydelse framöver och traditionellt sett så väger det ju väldigt tungt med anläggningen och alla de pengar som går åt för att bygga bron eller den här nya motorvägen eller järnvägen då.

[...] Men för att kunna få fram nyttan där sen så behöver vi en massa information. Den måste finnas med hela vägen från att man projekterar och gör kalkyler i tidiga skeden till att man bygger något, till att man sedan då kan ha en verksamhet så att någon kan åka på vägen [...] Av tradition så är det enklare att se framför sig den nya vägen eller något då.

En annan informant förklrar att det även betyder att Trafikverket måste utveckla en gemensam informationsmodell. Hen säger att medarbetarna inte kan ”snöa in” på sina egna behov i respektive verksamhet eller process. Man behöver istället enas om vad som är information, vad som ska förvaltas och vad information innebär i en anläggning. Ytterligare en utmaning ligger i vem som har rätt att besluta vilken information som ska bibehållas, kastas och vad som kan lämnas ut externt. Denna utmaning har ökat i relation till myndighetens förändrade roll som beställare istället för utförare samt till vad som informanterna uppfattat som en ny betoning på innovation och nytta för brukare/kunder och samhället. Som en informant beskriver det:

För det första är det en intressant konvertering vi måste göra. [...] Vi har jätte-IT-strategier och system men vi håller inte reda på informationen. Jag äger [...]. Det är mitt informationsobjekt och det är jag som bestämmer var den lagras, vilken form den har, vilken kvalité den ska ha och var den ska finnas. Vem som ska få tillgång till den osv., det är ju oklart. Det är något som ligger i ett IT system som någon förvaltar. [...] Alla de här IT-systemen är ju bara apparater som ska knåda den här informationen. Där har vi ett bekymmer. [Vi borde] tänka information först. Sen vilket IT-system vi behöver. Nu gör vi ju tvärtom. Nu tänker vi, vilket IT-system behöver vi?

En aspekt som kommer upp i flertalet intervjuer är bristen på insikt i informationens betydelse. En informant beskriver att information behandlats styvmoderligt när den istället, vilket nämnts tidigare, borde ses som en lika viktig del av anläggningen som själva artefakten, eller som ”den andra halvan” av anläggningen.

Det ekonomiska perspektivet är svårfängat. Informanterna är osäkra på om de tycker att Trafikverket ska landa i ett belopp eller en siffra, och om det finns någon vits med att göra det. Detta avhandlas mer under nästa avsnitt om informationens ekonomiska värde. Men *att* information har ett värde, det är alla informanter överens om. En informant förklrar situationen kring anläggning och information med en jämförelse från australisk forskning. Där har man beskrivit att värdet vid köp av ett grossistföretag inte ligger i det fysiska lagret, som betraktas som ointressant. Om företaget till exempel har bananer som ligger i lagerhusen, så är de ändå ruttna efter ett par veckor

och när affären äntligen är klar är de ointressanta. Istället är det företagets verksamhet, dvs. informationen om företaget och dess kunder man köper. På samma sätt borde man kunna resonera om Trafikverket, beskriver informanten, inte minst med tanke på Trafikverkets transformation till en beställarroll och skapare av innovation.

Det synsätt som beskrivs ovan skapar en del nya utmaningar enligt flera av informanterna. En sådan utmaning är kopplad till oklarheter om vad som ska sparas och kastas samt vem som får besluta om vilken information som ska lämnas ut, vilket lätt hamnar på den enskilde medarbetaren. Detta väcker frågor om ansvar, säkerhet och organisationens mognad att hantera dessa utmaningar. Vid exempelvis ett terrordåd eller ett sabotage – vilken drift ska startas först och vilken information är viktigast att skydda?

En annan sak som väcker frågor hos de anställda handlar om var det ekonomiska värdet av Trafikverkets verksamhet finns, och var det kommer att finnas i framtiden. Om externa underleverantörer bygger och driver anläggningar, kommer då Trafikverkets värde att ligga i den information man äger och förvaltar? Kommer det därutöver att skapas värde genom handlingar utanför myndigheten, där Trafikverkets information bidrar till nytta för näringslivet och sedan indirekt, via skatteintäkter, återgår till samhället via dessa kanaler? Ett citat från en informant får sammanfatta dessa tankebanor:

Vi kan ju skapa nya värden åt andra naturligtvis. [...] Att förvalta informationen i sig kanske är en förlustaffär för staten, men vi måste ha koll på allt på grund av massa regler osv. men genom att vi har koll på den och tillhandahåller den till viss del eller stöttar näringslivet eller något då skapar vi nya värden som staten tjänar på i slutänden.

Slutligen är det tydligt att många av informanterna anser att en del av detta med att få fram en styrning av det ekonomiska värdet är kopplat till legitimitet. Det handlar om att öka kunskapen och medvetenheten om informationens värde hos ledning och medarbetare för att få stöd och möjlighet att arbeta mer och med större eftertryck med frågan. En informant framhåller dessutom att man idag lämnar alltför mycket av hursfrågan till den enskilde medarbetaren. Hen betonar att mer styrning är nödvändig:

Vi vill ju styra för att vi ska veta vad det är för information vi har, att man ska hitta den, att man kan använda den, hittar du inte informationen då kan du inte använda den.

Informationens ekonomiska värde

När det gäller informationens ekonomiska värde svarade informanterna på frågor som bland annat handlade om vad det betyder, var informationen skapar värde, för vem och när samt om det sker internt och/eller externt. Dessutom diskuterades vad man kan uppnå med att mäta värdet, om de kände till modeller eller försök att mäta det, om det är relevant att mäta det och i så fall varför.

Vad är då värde i denna kontext? Informanterna berättar att informationens ekonomiska värde kan handla om vad det är jag kan och vet, vilka beslut jag kan åstadkomma med den informationen och vad det jag beslutade har för effekt. Som en informant beskriver det:

Nä, men det måste relatera till någonting. Det är kronor och ören då. Det är kopplat till vilken nytta informationen gör för att det ska bli nytan då. För att åstadkomma det vi vill göra så att säga. Att leverera en tjänst.

Flertalet känner till att Trafikverket förväntas kunna räkna fram ett ekonomiskt värde på informationen, men det finns samtidigt en tydlig osäkerhet om hur detta ska gå till i praktiken. Men som en informant säger: ”Pengar är den gemensamma valutan på något sätt.”

Anledningen till att man just nu pratar om informations ekonomiska värde verkar enligt flera informanter vara den tidigare nämnda och relativt nya diskussionen om att information ska ses som en tillgång. Om man jämför hur andra saker, till exempel anläggningen, bokförs ekonomiskt, så är den fastställd till ett visst ekonomiskt värde. En del av informanterna resonerar därför att Trafikverket på liknande sätt även bör sätta ett värde på information. Ett annat skäl är att detta kan vara användbart när man beräknar de så kallade nyttokalkylerna. I det arbetet behövs ett ekonomiskt värde så att man kan räkna fram och motivera kostnader för olika satsningar. Samtidigt uttrycker

några att idén att arbeta med just informationens ekonomiska värde kommer från en speciell del av organisationen, via ett forsknings- och innovationsärende.

Just det här fallet presenterades som ett FOI-ärende då. Jag tror lite grann att i den verksamheten, om det var XX som lyfte det där då, man blir nedprioriterad helt enkelt. Man fick inga pengar till vissa saker som man behövde göra. Pengarna styr rätt hårt. Jag tror lite där. Att man hade svårt. Det handlade egentligen kanske inte om kronorna och örena utan värdeanalysen av det så att säga.

Vid intervjuerna framkommer att värdet skapas när man använder informationen. Som en informant uttrycker det: ”Det har inget värde om jag bara samlar in den men inte använder den.”

Informanterna beskriver att informationen genererar värde genom att skapa nytta för någon, om den åstadkommer någon form av resultat. Samtliga informanter, utom en, anser att informationens värde skapas både internt i hela Trafikverket och externt för brukare/användare och företag, eller som en informant förklarar: ”ytterst för Sverige”.

För att ta det interna perspektivet först så beskriver en informant att värdet skapas genom att informationen ger möjlighet att fatta rätt beslut i den egna verksamheten. En annan uttrycker att det handlar om all kunskap som finns, hur vi använder den och skapar Business Intelligence (BI) och lärdomar i en lärande organisation:

[...] Jag höll på att säga att det är där [i informationen] allt värde ligger. Om du berättar för mig hur alla aktiekurser kommer gå i framtiden så ska jag visa att det skapar värde. Oändligt med värde. Om du visste vilka lottorader som kom. Jag tänker samma sak hos oss, men hos oss handlar det också mycket om att också ta bort slöserier. Att inte behöva göra igen. Det vi faktiskt vet. Jag tänker att det handlar om lärdomar. Om vi kan utveckla Business Intelligence lite grann, som vi försökte få på tapeten. [...] Det är ju det vi lever på, det är att ge information.

En annan informant är inne på samma spår och beskriver följande när det gäller hur information skapar värde:

Det är precis som om du har en fastighet tänker jag mig. Du förvaltar den ju. Slutar du att förvalta den så förlorar den ju värde.

Detta betyder att medarbetarna är de som skapar en stor del av värdet. Samtidigt skapas en mängd värden även utanför Trafikverkets organisation.

Ja, det är många som vill ha vår information. [...] Vi har ganska mycket information som vi levererar externt.

Informanten som inte ser att informationens värde skapas internt, betonar istället att värdet skapas utanför Trafikverket. Hen förklarar detta på följande sätt:

För medarbetare skapar det inga värden. Om du läser alla dörrar och sitter och håller på med information innanför de här dörrarna så skapar det ju inget värde.

En annan informant menar att vad som egentligen skapar värde är spekulation och förklarar det såhär:

Det som skapar värde är väl efterfrågan egentligen. I den värld vi lever. Något som är efterfrågat blir ju mer värt.

Det finns bland informanterna en osäkerhet kring vad man ska göra när man fått fram ett värde, i form av ett belopp eller en slutsumma. Men om man inte gör detta så menar en informant att följande händer:

Har vi inte förmågan att räkna fram något värde, då blir den ... får lite lägre attention på något sätt.

Anledningen till att man vill räkna fram ett värde, även om siffran är ointressant egentligen, är enligt informanterna att man vill kunna skapa legitimitet och ge ett berättigande, kunna argumentera för vissa kostnader och kunna göra prioriteringar.

Som en informant säger:

Egentligen skiter jag i om man mäter men jag vill veta värdet. För att kunna göra prioriteringar. För att kunna visa på legitimiteten att vidta åtgärder.

En annan informant beskriver att synen bland många av Trafikverkets anställda är att information endast är en form av administration.

[...] att vi kan se information som en administration som kostar pengar. För det kan jag ofta tycka och det möts jag av i Trafikverket. Suck, ni håller på och lägger dokument i pärmar och papper i papperslådor. Det är väl administration, det säger man. För det går på administrativa anslaget. Då kan det nog vara så att jag också vill fronta att utifrån det här så kan ingen av oss göra vårt jobb och att vi verkligen får upp då att vi hanterar informationen mer. [...] Så kan man titta på då, vad är det för information vi har i arbetsrummen då? Nu går det här på ett centralt administrativt anslag för att det gäller för alla. Då, då är det administration. Men alltså vi kör tåg i det där. De som jobbar på trafikledning och information. Då frågar man om det är kärnverksamhet eller är det administration då? Allt det man dokumenterar kan man ju se som en form av administration. [...] Jag menar

hela Trafikverket är en stor administration. Vi bygger inga järnvägar längre utan vi beställer. Då är vi administratörer allihop.

I relation till detta uttrycks bland flertalet informanter också en önskan om, och ett behov av, större förankring av synen på informations värde och betydelse bland Trafikverkets medarbetare. En informant tycker att relevansen för att mäta värdet ligger i att de kan kvalitetssäkra hanteringen av informationen.

En informant återgår till att hen uppfattar att man låst sig vid att räkna fram ett värde på grund av att Trafikverket just skrivit in i sina styrdokument att information ska ses som en tillgång.

Ja. På det sättet att vi har så envist bundit oss fast i idén att vi ser den som en tillgång. På något sätt måste vi kunna värna det. Sen kanske vi inte kan värdera den i pengar. Men vi kanske kan värdera den i hur viktig den är för samhället eller andra parametrar. Det i sin tur kan säkert någon väldigt kreativ ekonom räkna om i pengar.

Om man inte får fram ett värde på information anser två informanter att Trafikverket kommer att få bekymmer:

Därför att ... för Trafikverket är det viktigt för att det enda vi gör är att vi producerar en massa information hela dagarna. Det är det enda vi gör på Trafikverket rent krasst. Det måste vara värt något. Annars kan vi lägga ner. Det tror jag inte generalen håller med om.

[...] ifall vi blir av med våra informationssystem så kan vi lägga ner Trafikverket. Så viktig är informationen, i det avseendet förstår man vitsen.

Informanterna har generellt ingen kännedom om modeller eller ansatser för att mäta informations värde. Enligt dem använder Trafikverket inte någon dylik beräkningsmodell idag. Dock lyfter de återigen nyttekalkylerna, där man beskriver intern effektivitet och kvalitativ nytta, som man enligt informanterna kallar det i deras leveranser. Sedan beskriver en informant de samhällsekonomiska bedömningar som de gör. En annan informant hänvisar till att det kan finnas embryon på någon form av beräkningsmodell hos de som arbetar med underhåll. En av informanterna beskriver dock ett försök på tidigt 1990-tal i det dåvarande Vägverket där de försökte införa så kallade infologiska bokslut. Detta strandade dock, och informanten beskriver det såhär:

Jag tror det blev för komplext och abstrakt. [...] Vi kan värdera in en server som en tillgång. Men information är abstrakt att ta på. Det är inget du kan

se. [...] Men du kan se det på en skärm i form utav staplar, siffror, annat. Sammanställningar, ritningar, diagram, information kan också vara en videofilm. Det kan beskrivas på en skärm men det är inget du kan ta på riktigt.

Några informanter tycker ändå att det kan vara relevant att försöka mäta men har få förslag på, eller idéer om, hur en sådan modell skulle kunna fungera. En föreslår att man inte ska räkna direkt på själva informationen, utan snarare på effekten av informationen. Hen säger att ”det är konsekvensen av informationen som är grejen”.

Om man skulle ha en sådan modell eller ett krontal förklarar informanterna att det finns en osäkerhet om vad man egentligen skulle använda den till.

Egentligen så är det ju inte krontalet i min värld kanske som är det viktigaste. Utan vetskäpen eller förståelsen kring det här. Alltså hur mycket svenska väg- och järnvägsanläggningen är värde? Det är jättemånga kronor. Om man bor här ja. Hur mycket bryr man sig på Grönland? Inte ett skvatt. Samma sak är det med det här. Jag undrar om det liksom ... är det en fast krona vi vill flasha med? Nej. Men vi behöver en förståelse för att veta om det är vär att göra saker för att göra rätt avvägningar i frågor.

Samtidigt täcker det inte det värde som sker i andra led, ute hos exempelvis näringslivet eller brukarna. Men att räkna fram den delen uppfattar några informanter som ännu mer svårt. Någon beskriver att hen känner till att någon försökt, men att det varit besvärligt.

För att kunna räkna på informations ekonomiska värde anser en informant att det är viktigt att vara överens om när man ska mäta den. Hens förslag är att man måste ha det med sig redan när informationen uppstår, att det är då kan man bedöma om informationen är viktig.

Lednings- och medarbetarprocesser och informations tillgänglighet

I detta avsnitt behandlas frågor kring informationens tillgänglighet: vad som hindrar tillgängligheten och vad den ger för möjligheter. I avsnittet dras även kopplingar till lednings- och styrningsfrågor av information, digitalisering och strategier. Slutligen behandlas utmaningar för medarbetare samt för samverkansarbetet med externa parter.

När det gäller informationens tillgänglighet påtalar flera informanter att styrningen uppifrån, från regeringen och olika styrdokument, pekar mot att Trafikverket måste göra sin information mer tillgänglig. Så frågan är inte om man ska, utan hur och vad man ska göra tillgängligt. Informanterna ser själva stora möjligheter med att göra informationen åtkomlig för andra. När Trafikverket delar information med sina brukare/kunder och partner genererar informationen värden, och nya tjänster kan utvecklas och bli bättre. Bilden bland informanterna är att Trafikverket sitter på väldigt attraktiva data. Samtidigt pekar flera informanter på hinder för arbetet. Det kan exempelvis vara lagkrav och EU-krav. Den viktigaste utmaningen – och största risken – som de flesta av informanterna lyfter handlar emellertid om säkerhetsfrågan. Kraven att öppna upp mer data hamnar i konflikt med säkerheten. Det är en svår balansgång mellan kravet på att dela med sig brett och kravet på att ha koll på vad man lämnar ut och vilka konsekvenser det kan få. En informant beskriver:

Vi har ju mycket mer tankar kring att begränsa vad vi levererar ut nu än tidigare just för att det här med risker, allt från terrorattacker till att de hackar Trafikverket. Det är ett jättetort informationssäkerhets- och säkerhetsperspektiv som vi jobbar med nu. Visst finns det hinder för tillgängligheten. [...] Det är klart att det är någonting som tillgängligheten minskar på grund av det. Även om det finns motsatta direktiv om att vi ska jobba med öppna data. Det är lite kollision om hur det kommer från olika håll.

En annan informant sammanfattar det så här:

Om jag ställde frågan för ett och ett halvt år sedan så hade vi sagt nämen det här är bara att köra på. Men idag liksom har det dragits åt [...] Så tillgängligheten har väl aldrig varit så bra som nu, men samtidigt står inför så stora utmaningar någonsin.

Under sommaren 2017 väcktes diskussioner kring vad som skett inom Transportstyrelsen (Regeringskansliet 2017b) samtidigt som media uppmärksammade hur kriminella verksamheter kapar datorer och information för att sedan kräva att innehavaren betalar pengar för att få tillbaka informationen. Detta har enligt en informant ökat osäkerheten bland anställda på Trafikverket ytterligare. Hen beskriver att insikten att information är värd pengar har ökat, och att denna insikt har lett till en ökad rädsla att agera framåtsyftande:

Min kollega, vår IT-säkerhetschef, sa förra veckan att han har haft tio saker om dagen med folk som vill undgå saker och ting, istället för att vilja uppnå något.

Internt finns det enligt informanterna mycket att vinna på att bli tydligare när det gäller informationens värde och hur information ska hanteras och styras, inte minst när det gäller bättre beslutsunderlag och effektivitet. Idag finns hinder i form av intern silomentalitet och organizatoriska strukturer. Några lyfter vad de kallar ”förvaltningsmodellen” som exempel. Förvaltningsmodellen handlar om att man i olika delar av organisationen hanterar och förvaltar sin egen information. En informant beskriver att IT-systemen med olika information ligger i olika delar av organisationen, och att det därför kan vara svårt att få ta del av informationen, eftersom man saknar integrationsplattformar och ett tankesätt som möjliggör intern tillgänglighet. En annan informant säger såhär:

[...] informationen är oftast inlåst i en datamodell i systemet. [Hen undrar] klarar den att vara öppen och tillgänglig för alla? Du måste vara behörig till det systemet, du måste ha gått kursen i det systemet. Det kanske till och med är ett system som du egentligen inte naturligt använder i ditt arbete men du måste ha tillgång till informationen. Det gör att systemet blir svåravvänt eller obegripligt kanske till och med.

En informant beskriver att hen ser ett glapp i förvaltningsmodellen och att det inte finns en tydlig och genombränt förvaltning av informationen. Skulle mindset, tydlighet och ansvar för information tydliggöras ser informanterna möjligheter till ökad effektivitet och lägre kostnader. Man skulle veta var man skulle vända sig för att få informationen och vem som har ansvaret för den.

I relation till informations tillgänglighet och hantering finns två andra utmaningar som synliggörs i intervjuerna. Den ena utmaningen handlar om uppdraget att driva utveckling i samverkan med externa parter och den andra handlar om en styrning som är svåravvänt och skapar osäkerhet för medarbetaren.

Enligt informanterna har de anställda många olika styrningar att förhålla sig till. Någon skämtar om att Trafikverket är experter på att styra och dokumentera – på pappret:

Det var en intressant reaktion jag såg från vår nya säkerhetschef som kom för ett halvår sen, han kom från polisen och försvaret, han sa att han trodde

ju Försvarsmakten hade första pris i styrande regler, men vi vann. Han sa att han aldrig hade varit med om ett ställe där det var så mycket regelverk och styrande dokumentgrejer. De jobbar ju annorlunda [...] är mer uppdragsoorienterade än vi är. [...] Här är det ju liksom... vad gjorde du i fredags klockan 15? Man är extremrapporterande.

Hur kan då den enskilda medarbetaren navigera i detta?

De flesta har ingen aning om de här sakerna skulle jag vilja säga. Jag tror inte det. Man bryr sig inte så mycket i det. Jag är satt i den här rollen, den har jag fått och sedan har jag en chef och så kör jag.

Det betyder samtidigt att strategier utvecklas på olika sätt i organisationen, beroende på chef och medarbetare. Enligt några informanter leder det till att innehållet tolkas och skapas fritt och olika i verksamheten. En av dem beskriver:

För nu är det lite grann såhär, här varsågod, ta strategierna så får du gissa dig till vilka delar du ska ta till dig. Alternativt ska du göra allt som står i den. [...] Det här är någonting som man måste jobba aktivt med och där tror jag också att man kanske kan fundera över hur vissa roller borde jobba med den här typen av dokument. Det handlar ju mycket om nedbrytningen. Det här var ju några sidor. Men det finns ju mycket mer arbete som man skulle kunna göra gemensamt innan man liksom sätter sig ner och gör verkstad av alltihop så att man förstår liksom, har vi täckt in hela strategin, jobbar vi med alla delar, jobbar vi med samma delar på flera olika ställen?

I frågan om vilken information som ska lämnas ut blir det då intressant vem som gör den bedömningen. Här ger informanterna en blandad bild av hur detta skulle kunna gå till. Det finns samtidigt en bred uppfattning att det bör vara en verksamhetsnära styrning där beslut fattas så nära den faktiska operativa verksamheten som möjligt.

Följande citat från en informant får illustrera detta:

Vi strävar efter att ha en så verksamhetsnära styrning som möjligt. Det kan aldrig vara så att [...] ekonomidirektören, kan gissa hur mycket effekter har vi av det här där ute när vi bygger någonting? Eller ni som håller på och leda trafiken, eller du [person X] som jobbar med förarprov? Så på något sätt så måste, kanske inte enskilda individen, men arbetslaget, eller den som ägnar sig åt en viss verksamhet vara den som funderar. [Beslut om vad man ska dela med sig] Det tas också där ute i gruppenheten. [...] Det är upplysta männskor, vi måste göra så gott vi kan.

Här kommer vi därmed över på den andra utmaningen som synliggörs i intervjuerna, och som handlar om uppdraget att driva utveckling i samverkan med externa parter. Enligt Trafikverkets verksamhetsidé ska myndigheten vara samhällsutvecklare och utveckla smart infrastruktur i samverkan med andra aktörer. Men hur denna samverkan

ska gå till och när den ska ske är inte lika tydligt. Att Trafikverket ska vara beställare har informanterna en tydlig bild av, men när det gäller den egentliga samverkan är det luddigare och mer osäkert. När det exempelvis gäller framtagningen av strategin för digitalisering involverade man inte brukare, kunder eller partner. Informanterna beskriver att Trafikverket fortfarande agerar med ett starkt inifrån-och-ut perspektiv. Några av dem menar att man istället borde vara mycket mer öppen mot omvärlden. En anledning till inifrån-och-ut perspektivet, säger en informant, beror på att man fortfarande sitter fast i ett tungt produktionsperspektiv.

Det finns i intervjuerna exempel på missar och missförstånd som sker när man inte inkluderar externa parter i utvecklingen. En informant beskriver en miss som skett när man inom området ”öppna data som tjänst” internt funderade över potentiella hinder som de skulle ha i åtanke när tjänster skapades. Ett sådant hinder var att man trodde att det var viktigt för de utanför Trafikverket att ha möjlighet att hämta data anonymt. Sedan uppdagades det att det inte alls var så. Istället var de som tog del av informationen intresserade av att skapa en relation med medarbetare vid Trafikverket. Dessa tredjepartsutvecklare ansåg att det faktiskt var ett hinder att inte ha kontakt. På så vis fick medarbetarna en annan inställning till sig själva, sin roll och sitt arbete. I vissa fall beskriver man att man fick en förändrad syn på sig själv i relation till de externa parterna. Man inser att man är intressant, sitter på viktig information och har något att bidra med. En känsla som inte varit en vardag för alla. Som en informant beskriver det:

Då insåg vi också att shit, Trafikverket, man blev värsta ”kingen”. Mer attraktiv. De ville hänga med oss. Det var en skön känsla. De ville ha en relation. Så det var en insikt också. [...] Det händer grejer. De är positiva. Man får känna sig lite behövd, som Trafikverket. [...] Trafikverket som sådant kan man ju skälla på hur mycket som helst. Men när man väl kom som medarbetare var man väldigt välkommen. Det var jättekul. Det gav mersmak.

Ett annat område där några informanter inte riktigt tycker att Trafikverket ännu lyckats med sina ambitioner är innovation. Internt kan det även handla om att man fått fram goda forskningsresultat, men sedan inte kunnat få in resultaten i verksamheten. Istället finns det en risk att man kör på som vanligt, eftersom man inte orkar ta tillvara kunskapen. En informant uttrycker det på

följande sätt:

Vi säger att vi ska vara en katalysator för marknaden säger vi. [...] Forskning förut hette forskning, utveckling och demonstration, FUD. Men det döpte man om till FOI. För man ville ha innovation för det är ändå forskning som kommer till användning. Där har det varit och är fortfarande ett problem för det blir fortfarande inte alltid innovation av vår forskning. Forskning blir det, men det blir ingen innovation. Det är ett bekymmer. För vi gör jättebra grejer. Men vi får inte in det så att vi gör annorlunda. Det blir ingen innovation.

Diskussion och slutsatser

Genom det empirinära arbetet, vilket är det huvudsakliga bidraget i förstudien, framträder bilder som grundar sig på informanternas uppfattning, frågor och utmaningar i arbetet med att utveckla Trafikverkets styrning av digital information och värdet av den. Idén är att utifrån ett styrnings- och ledningsperspektiv bidra till diskussionen samt ge ett kunskapsbidrag gällande Trafikverkets styrning av digital information ur ett ekonomiskt perspektiv med beaktande av informationens värde. Detta görs utifrån ovannämnda empiri och kunskap om strategier och strategerande samt dess koppling till styrning genom/i samverkan, vilka utgör de teoretiska glasögonen för analysen.

Med utgångspunkt i vad som framkommit i intervjuerna har sex spänningar (tillika utmaningar) formulerats, vilka riskerar att hindra och motverka kapaciteten i Trafikverkets lednings- och styrningsprocesser. Dessa interrelaterade spänningar presenteras och diskuteras i detta avsnitt.

1. Informationens värde – definierat som ett belopp eller som nytta och relevans

En spänning ligger i hur man ska se på begreppet informationens värde. Är det ett belopp eller ett synsätt på värde i betydelsen nytta och relevans som kan genomsyra Trafikverket? Med utgångspunkt i Trafikverkets styrdokument, exempelvis Trafikverkets IT-strategi (Trafikverket 2013) och strategi för

digitalisering (Trafikverket 2015a), definieras information som en tillgång. Information är en resurs som skapas som ett resultat av de processer som drivs i Trafikverket och ska ses som beviset av deras verksamhet. Att information har ett värde är de intervjuade överens om. Flera går så långt som att beskriva att information egentligen är det enda värde och den enda tillgång Trafikverket har i sin nya roll som beställare. Allt som medarbetare inom Trafikverket gör är relaterat till information. Som en informant uttrycker det:

Jag brukar jämföra oss ibland med bankbranschen och herregud en bank idag den lever ju på att vara informationshanterare.

Värdet uppstår när man använder informationen, exempelvis till att kunna fatta korrekta beslut och stoppa resursslöseri. Man förvaltar informationen, agerar i beställarrollen och skapar innovation. På så vis skapas värde när informationen skapar nytta och görs relevant, både internt och externt.

Studien visar att informanterna upplever att det inom Trafikverket finns en förväntan om att man ska kunna räkna fram och fastställa informationens värde i form av kronor och ören. Trafikverket beskrivs som en myndighet i transformation, som emellertid fortfarande är traditionell och tekniktung och där det är pengarna som är det viktiga och som styr. I Trafikverkets styrning genom strategier ligger teoretiskt sett alla strategier organisatoriskt på samma hierarkiska nivå. Men i praktiken, enligt informanterna, har det som har med pengar att göra en högre ranking.

Två citat får representera det synsättet:

[...] jag skulle säga att affärsmodellen är superhelig. För det är pengar.

Pengar är den gemensamma valutan på något sätt.

Majoriteten av de intervjuade ser dock egentligen inget intresse av att räkna fram ett belopp, och de känner stor osäkerhet kring hur detta ska kunna gå till i praktiken. Det upplevs svårt internt, och det finns även utmaningar med att räkna värde på information i skeenden som sker utanför Trafikverket.

Exempel på detta kan vara när underleverantörer använder information eller det skaps nya affärsidéer och företag baserade på Trafikverkets information.

Här finns också tvivel kring vad som ska ske när man gjort det, vad det ska användas till. Några funderingar kopplade till prioriteringar och säkerhetsklassningar tas upp. Vilket system är exempelvis viktigast (mest värt ekonomiskt) att skydda och/eller starta upp igen vid en eventuell katastrof?

I diskussionen lade intervjuaren fram en tankenöt: om information är allt som Trafikverket gör, varför då inte låta en del av svaret på informationens ekonomiska värde vara en summering av hela myndighetens budget, dvs. summan av vad de gör? Även om det inte löser den kanske än mer delikata uppgiften att räkna fram informationens värde för andra, exempelvis tredjepartsutvecklare. Ett par av reaktionerna på denna tanke var följande:

Det kan vara så enkelt absolut. Jag tror bara att ingen har vågat säga det.

Jag är beredd att hålla med om tanken. Det är på något sätt att vi sitter och räknar hej vilt vad vi ska göra av saker och då på något sätt har vi ju sagt att det här är ju värt det. På så sätt som vi beskriver det borde ju vara värdet helt enkelt. [...] Värdet ligger i att konstatera vad vi gör. Det var en ganska intressant sammanfattning.

Den främsta anledningen till att försöka kalkylera värdet i siffor är dock tydlig i informanternas berättelser. Den är kopplad till legitimitet, vilket leder över till en andra spänning.

2. Intern legitimitet (och medvetenhet) kontra ifrågasättande (omedvetenhet)

Den andra spänningen när man diskuterar informationens ekonomiska värde kopplat till digitalisering handlar om hur man ska kunna få en intern legitimitet och medvetenhet om vikten av detta istället för, vilket informanterna upplever idag, att det finns en omedvetenhet och ett ifrågasättande bland medarbetare.

I flertalet intervjuer sägs att det saknas insikt i informationens betydelse och att den behandlas styvmoderligt. Det finns ett behov av att sprida kunskap om och skapa förståelse för informationens betydelse. Det saknas inom Trafikverket en bred förankring så att information verkligen ses som en tillgång och resurs i beställarrollen. Det finns inskrivet i IT- och digitaliseringssstrategier, så det finns på pappret. Men i

realiteten ses information och arbete med dessa frågor som administration och som en kostnad, vilket tyder på en att det är en bit kvar innan information ses som det yttersta beviset på vad Trafikverket gör. Här syns tecken på ett strategerande, dvs. att en strategi inte är vad som står i dokumenten. Det är istället vad människor i organisationen gör med den i sin praktik som avgör dess verkliga innehåll och utkomst (Jarzabkowski et al. 2007; Johnson et al. 2003).

Det verkar finnas en inneboende motsättning mellan de som betraktar anläggningen som det viktigaste, och de som anser att Trafikverkets anläggning numera är information. Informanterna säger att det andra, exempelvis broar, vägar och järnvägar, byggs och sköts utanför Trafikverket, så att informationen om det, från planering till genomförande och förvaltning, är det som myndigheten har och arbetar med. Informanterna uttrycker ett behov av att förändra denna inställning och menar att informationens betydelse i relation till digitalisering och Trafikverkets beställarroll behöver erkännas. Det finns en önskan hos de som driver dessa frågor att bli sedda och hörda och att förverkliga intentionerna om att se information som en tillgång genom att tilldelas resurser och få mandat att driva sina frågor.

Här finns länken mellan den första spänningen – om information ska räknas i pengar eller betraktas som ett värde genom att den anses skapa nytta – och denna andra spänning om informationens legitimitet. Om man inte kan ange informationens värde i pengar, så får man ingen legitimitet i Trafikverket. Följande citat får illustrera detta:

Har vi inte förmågan att räkna fram något värde, då blir den [informationen]
... får lite lägre attention på något sätt.

För att information ska få en förbättrad position och ses som en del av kärnverksamheten – eller som nämnts ovan att t.o.m. ses som Trafikverkets enda resurs – krävs arbete med såväl attityder, mindset och kunskap. Det räcker därför inte med att, om det är den väg man önskar gå, räkna fram värdet i krontal. Det handlar om att skapa en mognad och förankring av synsättet på informationens värde, vilket betyder att det ytterst är en kulturfråga. Av intervjuerna framkom ett behov hos medarbetarna att få vara med i ett utvecklingsarbete och ges möjlighet att diskutera hur informationen ska ses som en tillgång och resurs, för att kunna ta till sig det och få en

ökad förståelse. På så vis menar informanterna att informationens värde kan legitimeras. I relation till detta beskriver informanter att medarbetare måste få en chans att utveckla det egna medarbetarskapet och sin entreprenöriella och innovativa sida. Som en informant säger är det inte fokus på den delen av arbetet:

Trafikverket är någon såhär ingenjörsgrunka. Och det är teknik och ingenjörslösningar.

Här uttrycks en önskan om ett mer aktivt arbete med informations värde, kopplat till synsätt på information, digitalisering och innovation. Här finns dessutom stöd för det i de egna styrdokumenten. I Trafikverkets styrdokument – t.ex. i strategikartan och verksamhetsplanen – uttrycks en vilja att vara modern, utvecklingsinriktad och nytänkande. Detta talar för att Trafikverket har en utvecklingsresa framför sig, som man vill göra genom att följa med sin tid och förändras i linje med nya roller. Det finns även kopplingar till att uppfylla intentionerna i strategin för digitalisering. Där är en förutsättningsskapande strategi att just se information som en tillgång. Samtidigt finns där även flera andra strategier som handlar om de mer mjuka värden som krävs för att synsättet ska realiseras, exempelvis förutsättningsstrategin om kulturen och att stärka förändringsledarskapet. Dessa hör ihop.

3. Tillgänglighet kontra säkerhet

Det finns krav och förväntan på Trafikverket att göra sin information tillgänglig för andra. I exempelvis regeringens strategi för digitalisering (Regeringskansliet 2017a) och i ESV:s rapport om digitalisering av det offentliga Sverige (ESV 2017) framgår att statsförvaltningen förväntas bygga en ännu mer öppen, enkel och innovativ verksamhet för att hänga med i sin tid, vara modern och öka innovationstakten. Det står vidare att de måste utveckla digitala tjänster i dialog med företag och medborgare, eftersom det är de som ska ha nyttan och glädjen av servicen. Detta har fångat Trafikverkets egna styrdokument. Verksamhetsidén uttrycker att man ska vara samhällsutvecklare tillsammans med andra. I Trafikverkets strategikarta (Trafikverket 2016a) betonas inom det horisontella temat – att Trafikverket ska bli modernt och effektivt – bland annat att myndigheten ska ha ett starkt fokus på omvärlden, där

kopplingar finns till kund- och samhällsnytta, forskning och innovation. I strategin för digitalisering betonas effekter som digitaliseringen ska ge, exempelvis intern effektivisering men också ökad kundnytta. I strategins förutsättningsskapande strategier finns flera delar som berör öppenhet och kundorientering, exempelvis den som handlar om att Trafikverket ska vara en katalysator för marknaden. Genom att ta den rollen ska Trafikverket få marknaden att agera, värdenätverk ska skapas och man ska utifrån sin kunskap och information utveckla smarta, innovativa lösningar internt men också externt genom att göra informationen tillgänglig hos andra aktörer.

Samtidigt finns det enligt informanterna hinder när man ska göra informationen tillgänglig. Sådana hinder kan vara exempelvis intern silomentalitet och begränsade behörigheter till system, svenska lagar och regler samt EU-direktiv. Det allra viktigaste hindret ligger dock i det alltmer betonade säkerhetsperspektivet. På många ställen i Trafikverkets styrdokument framgår att man måste ha ett starkt säkerhetstänkande, där myndigheten vill uppnå en kultur och ett arbetssätt som stödjer säkerhet i alla avseenden och där alla medarbetare tar ansvar för detta i vardagen. Här beskriver informanterna en osäkerhet kring vem som ska besluta om vad och när samt vilken information som kan lämnas ut. Detta hamnar ofta på den enskilda medarbetaren. Informanterna känner krav på att information ska göras tillgänglig, så frågan gäller inte om, utan hur och vad. I samband med kravet på och viljan att göra information tillgänglig väcks frågor om säkerhet, ansvar och organisationens mognad att hantera detta. Det är en svår balansgång mellan kravet på att dela med sig brett och kravet på att ha koll på vad man lämnar ut, och vilka konsekvenser det kan få. Tanken på att göra information tillgänglig har börjat sprida sig i organisationen, och som en informant säger har tillgängligheten förmögligen aldrig varit så bra som nu. Samtidigt säger hen att man står inför de största utmaningarna någonsin. Inte minst den senaste tidens diskussion i media som lyft utmaningar med digital kapning av informationsmaterial och nyhetsrapporteringen om Transportstyrelsen som pekat på säkerhetsrisker. Ett citat från en informant får sammanfatta kärnan i spänningen:

Vi har ju mycket mer tankar kring att begränsa vad vi levererar ut nu än tidigare just för att det här med risker, allt från terrorattacker till att de hackar Trafikverket. Det är ett jättestort informationssäkerhets- och säkerhetsperspektiv som vi jobbar med nu. Visst finns det hinder för

tillgängligheten. [...] Det är klart att det är någonting som tillgängligheten minskar på grund av det. Även om det finns motsatta direktiv om att vi ska jobba med öppna data. Det är lite kollision om hur det kommer från olika håll.

4. *Förvaltning kontra innovation (både internt och externt)*

Utifrån empirin växer bilden av en fjärde spänning fram, som ligger i Trafikverkets utveckling mot en modern myndighet. I såväl styrdokument som intervjuer finns förväntan och krav på att myndigheten inte enbart ska hantera det som traditionellt ligger i en myndighetsroll (med medborgarnas förväntan på transparens, likabehandling och demokratiska aspekter) utan också anta en ny roll, eller flera nya roller, kopplat till beställarrollen och samhällsutvecklarrollen. I dessa betonas istället att Trafikverket och dess medarbetare ska vara innovativa, nytänkande, förändringsbenägna och utveckla innovationer. Relaterat till strategin för digitalisering betyder detta att de inte enbart ska automatisera eller digitalisera vad som görs idag, utan även kunna skapa möjligheter och innovation om saker man inte vet att man behöver idag – dvs. skapa helt nya idéer och lösningar som idag inte är kända.

Frågan är hur rustade medarbetarna känner sig för att ta sig an dessa nya roller. Flera informanter uttrycker att detta är kopplat till mindset och kulturen inom Trafikverket, och att det är få medarbetare som förstår att Trafikverket just nu genomgår en transformation där nytta, innovation, nya affärsmodeller och service till medborgare ska högre upp på agendan. Enligt informanterna är istället majoriteten av de anställda kvar i synsättet på Trafikverket som en ingenjörstung, traditionellt förvaltande myndighet. Några informanter reflekterar över just detta länkat till informationens, och hela myndighetens, ekonomiska värde och roll. Om underleverantörer bygger och driver anläggningar, samtidigt som Trafikverket sprider sina data och sin information, vad är då Trafikverkets egentliga värde och funktion i framtiden? Enligt flera informanter behöver ett arbete inledas för att öka förståelsen kring myndighetens transformation och hur den påverkar arbetssätt och förhållningssätt bland medarbetarna.

Huvudspänningen ligger då i hur man inom Trafikverket ska balansera dessa olika, parallellt existerande, perspektiv när det gäller styrning och ledning. Hur kan man i beställarrollen hitta en balans i att vara förvaltande respektive innovativ myndighet, både som myndighet och som enskild medarbetare? Denna utveckling pågår inom flera offentliga myndigheter och organisationer idag. Morales et al. (2014) menar att detta är tecknet på en pågående tredje våg av neoliberal styrning (governmentality), där offentligt anställda i mångt och mycket förväntas agera och tänka som entreprenörer. Mulgan (2009) beskriver att man i detta arbete måste fundera över att privata och offentliga verksamheter i många avseenden är olika, med olika ideal, mål, strukturer och utmaningar. Därför är det inte helt enkelt att bara överföra begrepp och synsätt från en privat verksamhet till en offentlig (Axelsson 2017). Det finns bland informanterna frågetecken i hur man förväntas agera och hur man inom Trafikverket arbetar för att utveckla det nya affärsmässiga, öppna, service-inriktade, innovativa förhållningssättet. Det betyder att det i transformationen till en modern myndighet – som samhällsutvecklare i en ny beställarroll med förväntan på bland annat innovation, nyttoperspektiv och affärstänkande – återstår utmaningar att lösa i styrnings- och ledningsfrågor relaterat till digitalisering och information som tillgång.

5. *Strategin för digitalisering i teori och praktik*

När man berör frågor kring informations ekonomiska värde och nyttå i samband med digitalisering hamnar en del av fokus på Trafikverkets styrning och ledning via strategier, inte minst strategin för digitalisering. I denna förstudie antas, i enlighet med Jarzabkowski och Fenton (2006), en processuell syn på strategi och strategering som inriktar sig på vad mänsklig aktivitet gör med strategi i praktiken. Strategering definieras som aktiviteter för planering, resursfördelning och kontroll genom vilka strategier förverkligas. Men det handlar även om hur strategier tolkas och omformuleras i praktiken. I denna kontext betyder det att studera vad som sker med Trafikverkets strategi för digitalisering i övergången från papperskonstruktion till realisering (eller icke-realisering) bland medarbetare i deras vardag. Vad blir det av strategin? Hur sker

förankring? Vad har det för betydelse för självledarskap och ledningsarbete, förståelse och aktion? Och i slutänden, vad har det för relevans för förståelsen av informationens betydelse i beställarrollen? Här finns flera faktorer som skapar en spänning mellan styrning genom strategier i teori och i praktik.

Även om en inledande förankring och medskapande process pågick under Trafikverkets förarbete med strategin för digitalisering så framkommer i intervjuerna att digitaliseringstrategin skulle tjäna på att förankras än mer i verksamheten, att det nu är upp till enskilda chefer och medarbetare att ta till sig det man själv vill. Informanterna beskriver en form av styrträngsel (Björk 2013) där man inte vet hur många strategier som finns, att strategierna överlappar varandra och att de flesta inte läser dem. En informant skämtar om att Trafikverket är experter på att styra och dokumentera – på pappret. Flera informanter påpekar att Trafikverket har mängder av strategier och i vissa fall är extremrapporterande på detaljnivå, vilket gör det svårt för den enskilda medarbetaren att navigera och manövrera i detta. Strategin utvecklas olika i olika delar av verksamheten beroende på individen eller grupper av individer. Vad strategin betyder och hur och vad som blir implementerat (och inte) av strategin för digitalisering tolkas och beslutas därmed i realiteten av praktiken. Följande citat från en informant beskriver denna spänning:

För nu är det lite grann såhär, här varsågod, ta strategierna så får du gissa dig till vilka delar du ska ta till dig. Alternativt ska du göra allt som står i den. [...] Det här är någonting som man måste jobba aktivt med och där tror jag också att man kanske kan fundera över hur borde vissa roller jobba med den här typen av dokument. Det handlar ju mycket om nedbrytningen. Det här var ju några sidor. Men det finns ju mycket mer arbete som man skulle kunna göra gemensamt innan man liksom sätter sig ner och gör verkstad av alltihop så att man förstår liksom, har vi täckt in hela strategin, jobbar vi med alla delar, jobbar vi med samma delar på flera olika ställen?

Så istället för att fokusera på vilken typ av strategier organisationer använder eller på hur strategier formuleras och implementeras på organisatorisk nivå (Whittington 2007) pekar informanternas inspel på behov av kunskap kring strategerande på mikronivå (Johnson et al. 2003; Jarzabkowski & Fenton 2006). Detta innebär att se vad som händer med strategin i praktiken jämfört med på pappret, och hur denna praktiknära utveckling förstas och går till. Om Trafikverket ska ha möjlighet att förverkliga idén

om myndigheten som samhällsutvecklare och se information som en tillgång, utveckla sin beställarroll, skapa affärstänkande hos medarbetare och möjligheter till intern och extern innovation m.m. finns det mycket att lära utifrån spänningen mellan strategi och strategerande i praktiken.

6. Inifrån och ut - praktik kontra verksamhetsidén om samverkan

I hjärtat av Trafikverkets verksamhetsidé ligger rollen som samhällsutvecklare. Men det är inte något man tänkt, eller ser sig kunna, realisera på egen hand. I stället anges i verksamhetsidén samt i andra styrdokument att uppdraget ska ske i samverkan med andra aktörer. Samverkan med externa parter har betydelse när det gäller den interna effektiviteten och service gentemot tredje part, men också när affärsmöjligheter och innovation ska skapas genom överföring och tillgängliggörande av information från Trafikverket.

Denna studie visar att det ligger en spänning i det faktum att Trafikverket inte fullt ut reflekterat över vad samverkan med externa parter betyder. Hur ser man på denna samverkan i praktiken, vilken betydelse har information i samverkan och hur kan samverkansmodeller med externa aktörer se ut och fungera i vardagsarbetet?

Vikten av att ha tydlig och god samverkan med externa aktörer framgår av några informanters syn på informationens värde, där informationens värde inkluderar vad denna information sedan kan skapa för värde i nästa led, externt. Därför är samverkan en central del av informationsöverföringen och skapandet av framtida affärsmöjligheter. Informationen är inte enbart de uppgifter som tagits fram, utan som en informant säger: ”Det är konsekvensen av informationen som är grejen.”

Samverkansmodeller består av olika former av interaktion. I olika skeenden och situationer kan målet vara att samverka, samskapa eller samproducera (McDougall 2012). Här finns ett behov av att tydliggöra vad Trafikverket vill med sin samverkan, hur den ska formas, aktiveras och hanteras. Vid kunskapsöverföring kanske det är fråga om samverkan, men vid tjänsteutveckling tillsammans med tredje part är det snarare samproduktion man eftersträvar. Med en ofärdig samverkansmodell med

externa parter riskerar Trafikverkets arbetssätt bli fast i vad informanterna beskriver som det nuvarande tillståndet: ett starkt inifrån-och-ut-perspektiv. Man är inte så öppen mot omvärlden som man borde vara om man gemensamt ska söka lösningar på framtida samhällsutmaningar, dra nytta av informationen i nya affärsmöjligheter och skapa en effektiv modern organisation.

Informanterna ger i intervjuerna exempel på misstag som begåtts just när man inte involverat externa aktörer i utvecklingsprocesser. Man har en vag bild av, och begränsad kunskap om, hur andra ser på Trafikverket och vilken information och vilka möjligheter man kan bidra med. Samtidigt har man själv inte heller någon tydlig bild av vad de externa parterna skulle kunna bidra med till Trafikverkets utveckling. Inom forskningen ser man att gränser mellan privat och offentligt flyttats genom olika former av samverkan (Holmgren Caicedo et al. 2013; Mörth & Sahlin-Andersson 2006). Därför finns det, vilket även Holmgren Caicedo et al. (2013) pekar på, viktiga aspekter av samverkan när det gäller hur den planeras, organiseras och följs upp.

Sammanfattningsvis:

Denna förstudie har fokuserat på styrnings- och ledningsfrågor. Utifrån syftet att identifiera relevanta frågor gällande Trafikverkets styrning av digital information ur ett ekonomiskt perspektiv med beaktande av informationens värde har förstudiens empiri visat på sex spänningar relaterat till Trafikverkets styrnings- och ledningsprocesser. De ska inte förstås som ”antingen eller” utan ses som synliggjorda spänningsfält som Trafikverket i ett styrningsperspektiv rör sig i. Dessa handlar om (1) informationens värde, definierat som ett belopp eller som nytta och relevans, (2) intern legitimitet (och medvetenhet) kontra ifrågasättande (och omedvetenhet), (3) tillgänglighet kontra säkerhet, (4) förvaltning kontra innovation (både internt och externt), (5) strategin för digitalisering i teori och praktik samt (6) inifrån-och-ut-praktik kontra verksamhetsidén om samverkan. Samtliga är kopplade till hur Trafikverket organiserar sin styrning, inte minst genom strategier, samt till Trafikverkets transformation till en beställarroll där man i enlighet med verksamhetsidén ska vara en samhällsutvecklare som ska uppfylla sina mål i samverkan med andra aktörer. Det gör spänningarna och

deras fortsatta utveckling både praktiskt intressanta och relevanta för Trafikverket självt och forskningsmässigt betydelsefulla. Inte minst inom forskning kring strategier och strategerande (se exempelvis Johnson et al. 2003; Jarzabkowski & Fenton 2006; Jarzabkowski et al. 2007) och inom samverkan och samproduktion (Holmgren Caicedo et al 2013; Löfström 2010; 2013; Mulgan 2009; Mc Dougall 2012; Mörth & Sahlin-Andersson 2006).

Referenser

Andrews, R. & Van de Walle, S. (2013). New Public management and citizens' perceptions of local service efficiency, responsiveness, equity and effectiveness. *Public Management Review*, 15(5), 762–783.

Axelsson, K. (2017). *Entrepreneurship in a school setting. Introducing a business concept in a public context*. Diss. Eskilstuna: Mälardalens högskola. ISSN 1651-4238; 227.

Berlin, J., Jensen, C., Löfström, M. & Nilsson, V. (2016). *Chefers strategier för att implementera samverkan*. Rapport 29. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.

Björk, L. (2013). *Contextualizing managerial work in local government organizations*. Diss. Göteborg: Göteborgs universitet.

Boyne, G. A., & Walker, R. M. (2010). Strategic management and public service performance: The way ahead. *Public Administration Review*, 70(1), 185–192.

Ekonomistyrningsverket. (2017). *Rapport. Digitalisering av det offentliga Sverige*. Dnr: 3.2-207/2017.

Ferlie, E., & Ongaro, E. (2015). *Strategic Management in the Public Sector: Concepts, Schools, and Contemporary Issues*. Abingdon, UK: Routledge.

Hedman, J. & Kalling, T. (2002). *IT and Business Models: Concepts and Theories*. Liber.

Holmgren Caicedo, M., Jonsson, L. & Mårtensson, M. (2013). *Förutsättningar för styrning av samverkan. En studie om etableringen av ett samverkansinitiativ mellan kommuner och högskola*. Rapport 21. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.

Höglund, L. (2015). *Strategic Entrepreneurship – Organizing Renewal in Established Organizations*. Lund: Studentlitteratur.

Jarzabkowski, P. (2005). *Strategy as Practice: an Activity Based Approach*. London: Sage.

Jarzabkowski, P. (2008). Shaping Strategy as a Structuration Process. *Academy of Management Journal*, 51, 621–650.

Jarzabkowski, P., Balogun, J. & Seidl, D. (2007). Strategizing: The Challenges of a Practice Perspective. *Human Relations*, 60, 5–27.

Jarzabkowski, P. & Fenton, E. (2006). Strategizing and Organizing in Pluralistic Contexts. *Long Range Planning*, 39, 631–648.

Jarzabkowski, P., Lê, J. K. & Van de Ven, A. H. (2013). Responding to Competing Strategic Demands: How Organizing, Belonging, and Performing Paradoxes Coevolve. *Strategic Organization*, 11, 245–280.

Jarzabkowski, P. & Seidl, D. (2008). The Role of Meetings in the Social Practice of Strategy. *Organization Studies*, 29, 1391–1426.

Jarzabkowski, P. & Spee, A. P. (2009). Strategy-as-practice: A Review and Future Directions for the Field. *International Journal of Management Reviews*, 11, 69–95.

Johnson, G., Langley, A., Melin, L. & Whittington, R. (2007). *Strategy as Practice: Research Directions and Resources*. Cambridge University Press.

Johnson, G., Melin, L. & Whittington, R. (2003). Micro-strategy and strategizing. *Journal of Management Studies*, vol. 40, 3–22.

Löfström, M. (2010). Inter- organizational collaboration projects in the public sector: a balance between integration and demarcation. *The International journal of health planning and management*, 25(2), 136–155.

Löfström, M. (2013). Samverkansprojekt – om att konstruera gränser. I Axelsson, R. och Bihari Axelsson, S. (red.) *Om samverkan: för utveckling av hälsa och välfärd*. Lund: Studentlitteratur.

McDougall, S. (2012). *Co-production, co-design and co-creation: what is the difference? Stakeholder design*. <http://www.stakeholderdesign.com/co-production-versus-co-design-what-is-the-difference/> [2017-10-30]

Mintzberg, H. (1994). *The Rise and Fall of Strategic Planning*. New York: The Free Press.

Mintzberg, H., Ahlstrand, B. & Lampel, J. (1998). *Strategy Safari – A Guided Tour through the Wilds of Strategic Management*. New York: The Free Press.

Mintzberg, H. & Waters, J. A. (1985). Of Strategies, Deliberate and Emergent. *Strategic Management Journal*, 6, 257–272.

Moore, M. H. (2005). Break-Through Innovations and Continuous Improvement: Two Different Models of Innovative Processes in the Public Sector. *Public Money & Management*, 25(1), 43–50.

Morales, J., Gendron, Y. & Guénin-Paracini, H. (2014). State privatization and the unrelenting expansion of neoliberalism: The case of the Greek financial crisis. *Critical Perspectives on Accounting*, 25(6), 423–445.

Mulgan, G. (2009). *The Art of Public Strategy. Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good*. (Reprint 2013). Oxford: Oxford University Press.

Mörth, U. & Sahlin-Andersson, K. (2006). *Privatoffentliga partnerskap. Styrning utan hierarkier och tvång?* Stockholm: SNS Förlag.

Osborne, S. P. (2010). Delivering Public Services: Time for a New Theory? *Public Management Review*, 12(4), 1–10.

Pettigrew, A. M. (1985). *The Awakening Giant*. Oxford: Basil Blackwell.

Regeringskansliet. (2012). *Med medborgaren i centrum. Regeringens strategi för en digital samverkande förvaltning*. N2012.37.

Regeringskansliet. (2017a) *Digitaliseringspolitik*.
<http://www.regeringen.se/digitalisering>. [2017-09-15]

Regeringskansliet. (2017b). *En skriftlig kommentar från statsminister Stefan Löfven med anledning av regeringens genomgång av informationshanteringen kring Transportstyrelsen*. <http://www.regeringen.se/uttalanden/2017/08/uttalande-av-statsminister-stefan-lofven-med-anledning-av-regeringens-genomgang-av-informationshanteringen-kring-transportstyrelsen/> [2017-11-02]

Rosenberg Hansen, J. (2011). Application of Strategic Management Tools after an NPM-Inspired Reform Strategy as Practice in Danish Schools. *Administration & Society*, 43(7), 770–806.

Trafikverket. (2010). *Riktlinje. Strategidokument i Trafikverket*. TDOK 2010:350.

Trafikverket. (2011). *Trafikverkets verksamhetsplan 2012–2014*, TRV 2011/46048A.

Trafikverket (2013). *Trafikverkets it-strategi. Strategi för hur Trafikverket ska använda it i sin verksamhet*. TDOK 2013:0147.

Trafikverket. (2015a). *Strategi för digitalisering*. TDOK 2015:0489.

Trafikverket. (2015b). *Strategisk inriktning digitalisering*. PPT av C. Hårrskog.

Trafikverket. (2016a). *Ny strategisk inriktning. Trafikverkets strategikarta*.

Trafikverket. (2016b). *Vision. Verksamhetsidé. Värderingar*.
<https://www.trafikverket.se/om-oss/var-verksamhet/Vision--verksamhetside/> [2017-09-27]

Trafikverket. (2016c). *Vår verksamhet*. <http://www.trafikverket.se/om-oss/var-verksamhet/> [2017-09-12]

Trafikverket. (2017). *Överenskommelse mellan Trafikverket och Akademien för ekonomistyrning i staten (AES) vid Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet*. 2016/107275, Årende-ID 6375.

Weiss J. (2016). Trust as a Key for Strategic Management? The Relevance of Council-administration Relations for NPM-related Reforms in German Local Governments. *Public Management Review*, 1-16.

Whittington, R. (2006). Completing the Practice Turn in Strategy Research. *Organization Studies*, 27, 613–634.

Informationshantering och digitalisering är aktuella ämnen kopplade till offentliga verksamheters styrning. Digitaliseringens möjligheter behöver tas tillvara för att kunna hantera de utmaningar som den offentliga sektorn står inför, det har Sveriges regering konstaterat. Samtidigt betonas sektorns möjligheter att bidra till innovation och därmed nationens välstånd genom att sprida och dela sin kunskap, data och information. Detta är både nytänkande och utmanade perspektiv som ska omvandlas till praktiska arbetsmodeller och tankesätt bland sektorns medarbetare.

Syftet med denna förstudie är att identifiera aktuella frågor gällande styrning av informationens värde och digitalisering. Med utgångspunkt i Trafikverkets verksamhet pekar forskningsresultaten på sex spänningar vilka riskerar att hindra och motverka kapaciteten i lednings- och styrningsprocesserna.

Rapporten kan med fördel användas som underlag för diskussioner och utvecklingsarbete i olika typer av offentliga verksamheter då informationshantering och digitalisering är aktuellt inom flera organisationer. Rapporten lämpar sig också som kursmaterial på avancerad högskolenivå.

*Karin Axelsson disputerade i juni 2017 på avhandlingen *Entrepreneurship in a school setting. - Introducing a Business Concept in a Public Context* vid Mälardalens högskola. Karin har också mångårig erfarenhet från styrnings- och ledningsarbete som chef i offentlig verksamhet.*

Akademien för ekonomistyrning i staten (AES) består av forskare och representanter från olika myndigheter som tillsammans arbetar för att initiera, skapa och förmedla kunskap om styrning i staten.

ISBN 978-91-981634-7-6